

ERCOLE DI GENNARO

***L'ISPEZIONE AMMINISTRATIVA
NEL MINISTERO DELLA DIFESA***

RIVISTA MILITARE

Rivista Militare
Via di S. Marco, 8
00186 Roma

Direttore Responsabile:
Pier Giorgio Franzosi

© 1992

*Alla pazienza ed al sostegno
che Mamma, Wally, Gloria e Alessandro
hanno saputo esprimere con tanto amore.*

L'ISPEZIONE AMMINISTRATIVA NEL MINISTERO DELLA DIFESA

INDICE

	pag.
INTRODUZIONE	1

PARTE PRIMA

PROFILI TEORICI E SISTEMATICI

CAPITOLO I

RICOGNIZIONE DELLA MATERIA

1. Generalità	9
2. Rilievi terminologici	10
3. Qualificazioni tipologiche dell'attività ispettiva	12
4. L'ispezione nel quadro dell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione	16
5. L'ispezione quale attività interna	17
6. Attività di controllo e attività di vigilanza: collocazione dell'ispezione	19
7. L'ispezione e la sorveglianza gerarchica	22
8. Un istituto con troppe problematiche	23

CAPITOLO II

L'ISPEZIONE AMMINISTRATIVA INTERNA: NATURA GIURIDICA, FONDAMENTO, CARATTERI

9. Inquadramento dottrinale	37
10. Il procedimento ispettivo nel contesto dei procedimenti amministrativi	40

	pag.
11. Concetto giuridico e definizione d'ispezione	43
12. Potestà ispettiva	44
13. Principi informatori dell'azione ispettiva	46
14. Finalità	49
15. I poteri dell'ispettore	51
16. La responsabilità dell'ispettore: amministrativa, penale, civile, disciplinare	54
17. Diritti e doveri del soggetto passivo	69

CAPITOLO III

STRUTTURA E MODALITA' DELL'ATTO ISPETTIVO

18. L'ordine di ispezione	92
19. Oggetto dell'ispezione	93
20. Le operazioni ispettive	95
21. Esternazione ed esito dell'ispezione	96

CAPITOLO IV

LE FONTI GIURIDICHE

22. Le fonti nell'ordinamento generale	104
23. Le fonti nell'amministrazione militare	105
24. Esame della terminologia adottata dal legislatore	107

CAPITOLO V

ORDINAMENTO NEL MINISTERO DELLA DIFESA

25. Classificazione delle ispezioni	117
26. Struttura ordinativa del servizio ispettivo	119

PARTE SECONDA
ANALISI FUNZIONALE

CAPITOLO VI

**LA FUNZIONE ISPETTIVA NEI SUOI
PARAMETRI ESSENZIALI**

	pag.
27. L'azienda-ente	125
28. La personalità dell'ispettore	128
a. Attitudine all'attività ispettiva	130
b. Preparazione dell'ispettore	133
c. Etica ispettiva	135
29. Una struttura da ridisegnare	140
a. Organo monocratico o collegiale?	141
b. Quale rango gerarchico?	143
c. Quale durata?	144
d. Quale frequenza?	145
e. Un'ipotesi di massima	147

CAPITOLO VII

L'ATTUAZIONE DEL FATTO ISPETTIVO

30. Criteri e metodo di conduzione	169
31. Cronologia delle operazioni ispettive	173
32. Tipologia degli interventi	175
a. La verifica di cassa	175
b. La verifica di magazzino	178
c. Gli accertamenti sull'organizzazione e sulle attività . . .	179
d. I controlli sugli atti e sui procedimenti	183
33. Relazione e note riassuntive	186

CAPITOLO VIII
ULTERIORI PROFILI FUNZIONALI

	pag.
34. L'ispettore ed i fatti illeciti	212
35. L'attività ispettiva decentrata	215
36. L'aggiornamento professionale dell'ispettore	217
37. L'ispettore e l'informatica	220
38. L'ispettore amministrativo ed il controllo di gestione . .	223
 NOTE CONCLUSIVE	 241
 APPENDICE	 244
 AUTORI ED ATTI CITATI	 256

PRESENTAZIONE

Con l'opera "L'ispezione amministrativa nel Ministero della Difesa", l'Autore - colmando un vuoto dottrinale e metodologico che s'imponesse affrontare con puntuale concretezza - offre agli operatori del diritto amministrativo militare un prezioso strumento operativo, destinato a proporsi quale cardine di insostituibile valenza.

La trattazione condotta si informa ad un lucido ed equilibrato senso critico, sostenuto da spirito costruttivo costantemente orientato alla valorizzazione della delicata funzione ispettiva.

Ricerca, dottrina e pratica vi appaiono in felice simbiosi: stile giuridico nella prima parte dell'opera e tocco concreto nella seconda, qualificano ed accreditano lo spirito e la filosofia del testo, legittimando le aspettative di quanti, ad esso, si rivolgono con giustificati stimoli professionali.

Più che come manuale di tecnica ispettiva, l'opera si inserisce nel denso comparto della pubblicistica militare specializzata quale codice deontologico e vettore di quella "cultura alla professione" che da molte parti - anche le più autorevoli - viene considerata indispensabile credenziale per i Quadri del nuovo modello di difesa.

Viene spontaneo formulare l'auspicio che il contributo del Col. DI GENNARO, lungi dal costituire espressione di un isolato ancorché appassionato anelito alla valorizzazione di un aspetto così peculiare del diritto amministrativo militare, venga a porsi quale primo tassello monografico di un più ampio quadro di riferimento, dottrinale ma anche pratico, a deciso "sostegno" della azione amministrativa e a confortante tutela della legittimità, imperativo - quest'ultimo - che trova nell'universo militare il più radicato habitat.

INTRODUZIONE

I tempi sono maturi per una revisione del sistema dei controlli in generale, ma forse lo erano già trent'anni fa e passa, a giudicare da quanto si legge negli atti di commissioni parlamentari e di convegni, nonché negli studi specializzati e di pubblicistica giuridico-amministrativa, verso i quali c'è solo l'imbarazzo della scelta tanto ne è copioso l'assortimento.

Il problema di fondo della società italiana da un decennio in qua, investe il ruolo, i compiti e le forme di intervento della pubblica amministrazione, con logico riflesso sulla sua funzionalità.

E nel coro di istanze che la questione continua con sempre più insistenza a sollevare, quello dei controlli è un aspetto non poco rilevante. Ne è rimasta coinvolta, naturalmente, anche l'attività ispettiva, pur trovando quest'ultima una sua collocazione tutta particolare nell'ambito del controllo.

La materia è viva, palpitante, complessa ed anche feroce per alcuni versi, essendo l'operatore pubblico ancora lontano dall'aver acquisito una mentalità educata al controllo o, meglio, ad accettare e capire il controllo.

Eppure, la necessità di un efficiente sistema capillare di controlli è insita in quel saldo principio costituzionale, caratteristica della struttura amministrativa dello Stato moderno (1), che risponde al nome di decentramento e che trova nell'organizzazione militare una spiccata realizzazione.

Da qualche tempo, il momento psicologico di diffusa insofferenza verso ogni forma di controllo e di gratuita diffidenza verso chi il controllo è tenuto ad esercitare, riflette la palpabile sensazione di una legittimità quasi tollerata o, peggio, considerata come un intralcio, un impedimento.

Ne è scaturito un clima di sfiducia che non ha risparmiato l'attività ispettiva (2).

La tematica dei controlli, con tutte le sue controverse problematiche, trova nell'ispezione amministrativa interna (3) una

presenza di elementi frammischiati con valenza *ballerina* che non giocano certamente a favore di un'attività tranquilla.

La dottrina ne individua la vulnerabilità nella mancanza di reale autonomia riferita sia alla funzione che ai funzionari addetti. E' attività amministrativa, viene sostenuto, in quanto riconducibile al potere ed alla volontà dell'Amministrazione. Soggiace, pertanto, al naturale ed insopprimibile limite rappresentato dall'inserimento dell'organo controllante nella medesima struttura burocratica alla quale appartiene l'ufficio controllato. Ne consegue uno scarso grado di credibilità (4).

Non mancano, però, voci a favore che ne riconoscono l'effettiva, concreta utilità (5).

Spostando la visuale sui profili teorici, è stato anche detto che l'ispezione amministrativa interna appartiene alla scienza dell'amministrazione più che al mondo del diritto e sotto questo aspetto sarebbe "povera per il giurista poiché essa riguarda le tecniche dei controlli di rispondenza a modelli programmatici prefissati" (6).

Come si vede, gli stimoli ricavati dai pur frettolosi spazi che la ospitano qua e là (7), spingono ad un approfondimento con sinceri intenti di speculazione a tutto campo.

Affermare che aleggia la sensazione del trascinarsi di un'attività ispettiva ripiegata su se stessa, non è solo un tentativo di sfida inteso a scuotere coscienze assopite. Che l'attuale situazione non soddisfi, è una realtà inoppugnabile.

Premono, dunque, in modo fin troppo perspicuo, istanze di più incisiva influenza di tutta la struttura operativa preordinata alle ispezioni, per rimandare ancora la ricerca dell'assetto funzionale più rispondente. Si chiede, in pratica, di uscire da quella sorta di immobilismo che attanaglia il settore ormai da troppo tempo, impedendogli di svolgere un ruolo più pregnante (8).

Contemporaneamente, però, bisogna riconoscere che l'attuale modello organizzativo della pubblica amministrazione, abbondantemente superato rispetto all'evoluzione sociale dei tempi, non consente colpi d'ala oltre ad una pura e semplice riconsiderazione

che sfoci sul piano pratico in un rimodellamento ai fini di una più ricca vitalità.

Perciò, se non è concepibile una riforma della funzione ispettiva che prescindendo dalla riforma della pubblica amministrazione in tutti i suoi aspetti (9), almeno l'impegno di accendere i fari su tale funzione, perseguendo come obiettivo minimo un congruo recupero di immagine, sembra nell'attuale contesto un atto da non disattendere.

Ed il presente lavoro, sposando certi recenti segnali di risveglio, offre un modesto contributo di sensibilizzazione in tal senso.

A chi è convinto che lo scadimento di un'attività amministrativa è da ricercare innanzitutto nel venir meno della funzione di controllo, piace vedere nell'ispezione non l'attività-*cenerentola*, ma l'attività-*regina*, non un'attività-*freno*, ma un'attività-*impulso*. In pratica, l'attività da cui ricevono stimolo tutte le altre attività, l'attività trainante, l'attività-*guida*.

Il momento ispettivo, lungi dall'esaurirsi nel rapporto di controllo con l'ente ispezionato, è un punto di osservazione privilegiato, unico, ed in quanto tale può essere produttivo di benefici effetti *a cascata* sull'azione amministrativa in generale.

E' quanto si cercherà di dimostrare nelle pagine che seguono.

Pertanto, più che un manuale o una guida, sul tipo dei pregevoli compendi teorico-pratici che abbondano nel diritto amministrativo militare e che tanto utili si sono sempre rivelati per gli operatori (10), la presente pubblicazione può essere ritenuta quale tentativo diretto, in tutta umiltà, ad indicare, di una materia non ancora esplorata a sufficienza, i precisi riferimenti deontologici sul piano sia dei contenuti giuridici che del modo di essere comportamentale, della singolare funzione, prima, e di chi la esercita, poi (11), e, nel contempo, ad affrancare il termine *ispettore* da quel senso di soggezione a volte esagerato che da sempre alimenta un'immagine impropria.

Essere ispettore, oggi, sarebbe stato, forse, il titolo più adatto.

Per ultimo, sia consentito di riconoscere, con un pizzico di presunzione, che a chi ha creduto fino in fondo nei valori della professione scelta, avvicinandosi il momento di passare il *testimone*, sia lecito togliersi la soddisfazione di tramandare alle generazioni emergenti quell'accumulo di esperienza teorica e pratica che potrebbe anche rivelarsi di una qualche utilità.

In questo quadro, un sincero e fervido ringraziamento meritano i giovani collaboratori del Centro Gestioni Speciali dell'Esercito, splendidi per entusiasmo, dedizione e fervore operativo, il cui generoso apporto tanto utile si è rivelato soprattutto nel minuzioso mosaico di ricerca che è alla base di questo libro.

NOTE ALL'INTRODUZIONE

(1) Sulla scia di quanto propugnava acutamente Alexis de Tocqueville: accentramento in politica, decentramento in amministrazione (La democrazia in America, U.T.E.T., Torino, 1973, p. 109).

(2) Eppure, quando gli sforzi di buona volontà erano ancora genuini, un'autorevole fonte riconosceva apertamente: "Il ruolo di primaria importanza del controllo ispettivo appare evidente ove esso sia inteso - come del resto va inteso - non ad annullare ma, al contrario, a potenziare e vivificare le forme di controllo già esercitate dagli organi cui spetta esercitarlo". (Relazione della Commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato, presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri dal Ministro per la riforma della P.A., Istituto Poligrafico dello Stato P.V., Roma, 1963, p. 361).

(3) La qualificazione *interna* vuole significare che l'organo ordinante e quello ispezionato appartengono alla stessa Amministrazione. La precisazione impone di chiarire fin d'ora la distinzione tra ispezioni interne ed ispezioni esterne, così come in dottrina viene abitualmente proposta. Con riguardo all'autorità che dispone ed effettua l'ispezione, sono interne le ispezioni che promanano dai singoli Ministeri ed esterne quelle ordinate dal Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato ed effettuate tramite l'Ispettorato Generale di Finanza (vedasi nota 12 del primo capitolo). Se, però, si considera che un certo potere ispettivo afferisce anche alla Corte dei Conti (vedasi nota 20 del primo capitolo), è più corretto definire le prime, interne gerarchiche, e le seconde, interne extragerarchiche, qualificando esterne solo quelle della Corte. Con riguardo alla posizione del soggetto ispezionato rispetto al comparto amministrativo dello Stato, sono interne le ispezioni effettuate nell'ambito dell'amministrazione statale, esterne sia quelle poste in essere presso enti caratterizzati da una propria autonomia amministrativa in relazione al bilancio dello Stato, quali, ad esempio, le società a partecipazione statale e gli enti pubblici economici cosiddetti 'strumentali', sia quelle riguardanti privati estranei alla pubblica amministrazione. Vedasi anche nota 24 del primo capitolo.

(4) Ma, al di là di affermazioni a volte semplicistiche ed affrettate, c'è veramente da domandarsi se sia da ritenere fondato il sospetto che l'ispettore interno tuteli ad ogni costo gli interessi dell'Amministrazione in cui opera e non goda quindi di una vera libertà di giudizio. La Relazione ..., cit., p. 362, così si esprimeva: "Va anche considerato che tali verifiche od ispezioni avendo carattere gerarchico, se da un lato possono venir condotte con maggiore auto-

rità ed ottenere più rapidi risultati nell'accoglimento delle osservazioni formulate e nell'adempimento delle direttive impartite, per contro ben poco possono nel caso di situazioni non legittime e disfunzioni finanziarie che trovino eventualmente la loro origine in direttive impartite dall'Amministrazione Centrale nell'intento di superare difficoltà contingenti mediante l'adozione di procedure non sempre armogizzate con le norme di contabilità dello Stato". Più realisticamente, l'esperienza insegna che, tolti i rari casi di *difficoltà contingenti*, la volontà primaria della legge rischia di soggiacere ad un atto non compreso nella gerarchia delle fonti, cioè un atto interno quale può essere la circolare, quando essa difetta di chiarezza e l'interpretazione favorevole può essere equivocata con l'interesse a modificare la *ratio* voluta dal legislatore. In tal caso, è fin troppo logica la posizione dell'ispettore interno, ma non per questo gli si può addebitare di non essere un garante della legittimità.

(5) Per tutti, G. ROEHRSEN, il quale, parlando del controllo ispettivo ministeriale, ebbe a dire in occasione dell'intervento al Convegno sull'organizzazione burocratica nella P.A. e nelle aziende private, tenutosi a Roma nei giorni 2 - 3 maggio 1969 sotto il patrocinio dell'Università degli Studi di Bologna: "Quel che conta è che lo Stato si avvalga di questo istituto nella misura più ampia possibile, tanto in via periodica quanto anche saltuariamente, prendendo lo spunto da qualsiasi dato o fatto che possa denotare un disfunzionamento e che meriti di essere approfondito non solo e non tanto in sé e per sé considerato, ma soprattutto in relazione alla vita in genere di ogni ente".

(6) S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, Università degli Studi Gabriele D'Annunzio - S.I. Edizioni - Chieti, 1971, p. 66, nota (27).

(7) Nella letteratura giuridica l'ispezione amministrativa interna trova scarsissimo interesse. In genere, ne parlano solo i manuali e sempre sommariamente. Anche l'opera citata nella precedente nota, insistendo soprattutto sull'ispezione esterna, ne offre una trattazione limitata all'essenziale. In pratica, un'attenzione tutta propria le è stata riservata da un unico autore (G. ZACCARIA, *L'ispezione amministrativo-contabile*, Tipografia Editrice Italia, Roma, 1969), il cui intervento, pur anteriore sia alla norma legittimatoria della funzione (D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748) che alla disciplina introdotta nell'amministrazione militare, a livello unificato per le tre Forze Armate, dal Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica (d'ora innanzi: Regolamento nel testo, RAU nelle note), è da ritenere in linea generale tuttora pienamente valida, presentando una puntuale ed approfondita disamina dell'argomento.

(8) Naturalmente, il discorso ha carattere generale. Nel mirino è la funzione ispettiva quale componente irrinunciabile dell'attività amministrativa in senso lato. Nulla c'è da eccepire sul *modus operandi* di chi attualmente è chia-

mato ad esercitarla, tanto più nella Difesa, dove gli organi ad essa preposti continuano ad onorare con tenace impegno una nobile e sentita tradizione.

(9) Primo fra tutti, quello della mentalità ancora prigioniera della cultura burocratico-statalista radicata nel secolo scorso, la quale "si connota come una cultura tendenzialmente conservatrice, particolarmente attenta al mantenimento dei propri privilegi e, perciò stesso, nemica di ogni innovazione e di chiunque non appartenga al suo ambiente. Questa sua natura è ben evidenziata da alcune caratteristiche che sono proprie del comportamento di chi opera al suo interno, come il generale disinteresse verso il lavoro, la poca o nulla ricerca di professionalità, la non attenzione ai bisogni del pubblico e, per contro, l'esasperata conflittualità sindacale tesa unicamente al mantenimento degli innumerevoli privilegi 'di casta' acquisiti nel tempo" (A. TOSALLI - T. CONTI - A. PETTIGIANI - M. G. PETTIGIANI, *La qualità nel servizio*, Bariletti Editori, Roma, 1990, p. 24). E la riforma della pubblica amministrazione rappresenta un impegno che, anche in ragione delle sfide proposte dall'appuntamento europeo del 1 gennaio 1993 praticamente alle porte, non può essere più rimandato. E' appena il caso di aggiungere che essa dipende esclusivamente dall'affermarsi di una volontà politica decisa ed inequivocabile.

(10) In particolare, nella materia trattata, con specifico riferimento ai risvolti pratici di tecnica ispettiva: G. GRONDONA, *Ispezioni amministrative-contabili ai Corpi dell'Esercito, ai Distretti, ed ai Reparti in sede ed in Distaccamento*, Genova, Tip. Darelitti, 1954.

(11) A ben vedere, un'iniziativa di questo genere non poteva essere orientata che in tale senso, tenuto conto che un'attività avente spiccata caratterizzazione intellettuale e contenuto più giuridico che tecnico, non ha certo bisogno di manuali. E ciò, pur nella considerazione che per determinati accertamenti una lista dei controlli puntualmente individuati potrebbe costituire un ausilio di non poca rilevanza (vedansi note 88 e 92 rispettivamente del secondo e del settimo capitolo).

PARTE PRIMA

PROFILI TEORICI E SISTEMATICI

RICOGNIZIONE DELLA MATERIA

1. GENERALITA'.

Non è sforzo agevole individuare con certezza l'alveo giuridico dell'istituto che si riconosce sotto il nome di ispezione. E ciò è da intendere sia in senso generale, cioè con riferimento all'ampio contesto di tutte le sue possibili proiezioni, sia, anche se in misura minore, nei riguardi della particolare fattispecie amministrativo-contabile.

Trattasi, infatti, di materia che risente fin troppo di quella carenza di fondo da sempre stigmatizzata che caratterizza un po' tutto il diritto amministrativo, in virtù, o meglio, in difetto della quale, la maggioranza dei procedimenti amministrativi non gode di una dichiarata disciplina positiva (1).

A ciò si aggiunga che il linguaggio del legislatore poco concede all'univocità e diventa facile comprendere perché la dottrina si sia potuta esprimere con uno spettro di posizioni estremamente differenziate fra di loro e quasi mai sufficientemente approfondite, come invece sarebbe stato lecito attendersi se si guarda alla non proprio trascurabile presenza della funzione ispettiva praticamente in ogni ramo della pubblica amministrazione.

Ed anche le specifiche disposizioni interne, normalmente emanate sotto forma di istruzioni, variano da Amministrazione ad Amministrazione e male si prestano ad una ricostruzione unitaria dell'istituto.

Se l'ispezione in senso lato sia o meno un procedimento e se riunisca in sé istituti eterogenei o non configuri, invece, un unico istituto composito e polivalente, ecco i due dubbi attorno ai quali si è polarizzata l'attenzione degli amministratori dall'inizio del secolo in poi, finendo spesso, però, per essere troppo frettolosamente liquidati.

Ed anche scendendo nella prospettiva più dettagliata dei singoli elementi che dovrebbero costituire la struttura portante di un inquadramento dogmatico inequivocabilmente individuato, si scopre che carenza e nebulosità dominano la scena.

Di contro, bisogna riconoscere che sul piano concreto, i presupposti dell'ispezione, le finalità, lo stato di soggezione, i poteri e le responsabilità dell'ispettore, per non citare che gli elementi più in evidenza, presentano connotazioni troppo sfuggenti per consentire la formazione di quel quadro di chiarezza senza il quale non è possibile pervenire ad affermazioni definitive.

Un autorevole passo avanti, se non altro in termini di puntualità ricognitiva, si è registrato con il Giannini, il quale, dopo un'attenta analisi dell'ampia gamma di fattispecie esistenti in materia, affermando che "le ispezioni possono essere atti istruttori di procedimenti, procedimenti di atto di procedimento, procedimenti autonomi" (2), pone la classificazione più soddisfacente.

Lo scopo di questa prima parte del lavoro è di visitare l'ispezione quale procedimento autonomo con specifico riferimento alla fattispecie interna di natura amministrativo-contabile. E tutta l'accurata impostazione concettuale del Giannini, come si vedrà, offre alla trattazione teorica una base rassicurante.

La metodica espositiva che la particolare materia impone procederà per cerchi concentrici a partire dall'inquadramento nell'attività della pubblica amministrazione vista dall'ottica prima conoscitiva e poi interna, per seguire all'individuazione quale fattispecie a sé attinente alla vigilanza più che al controllo e finire con l'elencazione delle problematiche più rilevanti che ancora attendono soluzione. Si completerà nei successivi capitoli con il punto sulla natura giuridica, sulla potestà ispettiva e su ogni altro aspetto morfologico tipizzante.

2. RILIEVI TERMINOLOGICI.

Raramente è dato riscontrare in campo giuridico materia in cui, più di questa, sia necessario premettere alla trattazione teorica,

un preciso discorso di terminologia. E ciò almeno per due ordini di motivi.

Innanzitutto, i contenuti della materia che, come si è appena accennato, danno corpo ad un istituto poliedrico, ricco di connotazioni difficili da imbrigliare. Poi, nel più ampio contesto dell'attività conoscitiva, la presenza accanto all'ispezione di una vasta gamma di fattispecie più o meno consimili: inchieste, verifiche, indagini, accertamenti, visite conoscitive, istruttorie.

E tutti questi appellativi, il linguaggio giuridico sia dottrinale che positivo usa come sinonimi, così spesso e così disinvoltamente, da far sorgere il dubbio che tale ambiguità semantica sia più inevitabile che voluta (3).

Se un elemento accomunante c'è, questo è da ricercare nel fatto che ognuno di tali termini identifica uno dei possibili moduli operativi di cui si avvale la pubblica amministrazione per acquisire elementi di valutazione o dati di fatto a beneficio dell'azione amministrativa.

Ma, in realtà, tali moduli sono diversi tra loro e per contenuti e per finalità perseguite. Non debbono trarre in inganno, infatti, gli aspetti procedurali che strutturalmente possono apparire simili, in quanto, per ricondurre più fattispecie alla stessa natura, l'incontro non può che avvenire sul piano giuridico.

Di fatto, la regola della tipicità in questo ambito non è davvero assoluta.

Anche restringendo il campo al solo termine in questione, si rileva che, a fronte di un'accezione comune individuata nei dizionari a senso unico (4), nel linguaggio tecnico-giuridico non regna altrettanta chiarezza ed univocità di significato. In pratica, vengono chiamate ispezioni visite che ispezioni non sono o viceversa, e ciò rende necessaria, per una migliore focalizzazione dell'istituto in esame, una parola puntuale sulle singole fattispecie.

Un'ultima annotazione in ordine alla nomenclatura riguarda la locuzione 'controllo ispettivo', la quale, anche se nel linguaggio comune continua a godere di una certa fortuna (5), dovrebbe essere respinta in quanto ritenuta dogmaticamente impropria. E ciò perché, come si vedrà, l'attività ispettiva è fatta risalire, più che alla

categoria dei controlli giuridico-amministrativi, all'esercizio della *vigilanza*, essendo presenti nell'ispezione forme di mero controllo conoscitivo, le quali sono cosa ben diversa dal controllo inteso nel senso più strettamente giuridico indicato dall'ordinamento positivo vigente in materia (6).

3. *QUALIFICAZIONI TIPOLOGICHE DELLA ATTIVITA' ISPETTIVA.*

Allo scopo, dunque, di dipanare in qualche modo la matassa terminologica, è passaggio obbligato chiarire preliminarmente, sul piano concettuale, il significato delle figure più prossime all'ispezione, pur nella difficoltà, giova ripeterlo, derivante dall'uso impreciso che pratica e legislazione da sempre fanno dei termini individuatori.

E tale necessità non è avvertita solo per amore di puntuale rispetto della terminologia nella considerazione che il diritto postula chiarezza di principi, ripudiando gli empirismi, le contaminazioni concettuali, nonché l'accostamento di elementi eterogenei, ma anche e soprattutto al fine di preparare il campo per circoscrivere meglio l'alveo prima giuridico e poi operativo dell'ispezione amministrativa nel quadro di uno schema esaustivo, compatibilmente con i limiti presenti nell'ordinamento.

Non si può partire, ovviamente, che dall'*indagine*, la quale, genericamente intesa, indica in senso lato un'azione esplicata nell'ambito dell'attività conoscitiva. Acquista rilevanza in termini di significato tecnico solo in materia di diritto processuale penale. In campo amministrativo è presente un po' dappertutto, ma senza configurare una propria autonomia tale da dare corpo ad una fattispecie a sé.

Ogni attività diretta ad acquisire conoscenza poggia sull'*indagine* e, se non è infrequente l'uso di tale termine al posto di altri che rivelano in senso più proprio le attività cui si riferiscono, ciò è da ascrivere semplicemente ad un vezzo lessicale che non ha nulla a che vedere con i contenuti espressi dalle specifiche attività. Solo

sposando la classificazione del Cernelutti, riferita comunque ad un contesto giuridico allargato (7), indagine ed ispezione coincidono.

Non dissimile appare l'uso dell'espressione *accertamento*, pur potendosi rilevare che comunemente essa è ascritta ad un ambito molto più ristretto. In pratica, l'accertamento sarebbe un'indagine, autonoma o no, mirata in modo specifico al conseguimento di obiettivi puntualmente prefissati in un campo di azione rigidamente circoscritto, avente carattere normalmente dichiarativo, anche se in presenza, a volte, di elementi costitutivi.

"Di istruttoria si parla spesso là dove esiste una qualche forma, più o meno rudimentale, di contraddittorio" afferma il Levi, ma aggiunge che il pari termine *istruzione*, nell'ambito del controllo, è stato usato anche autorevolmente "in un senso latissimo" (8). E, tenuto conto che l'istruttoria non è quasi mai fine a se stessa, tale inquadramento appare il più attendibile.

La visita conoscitiva può dirsi esplicazione del potere gerarchico a carattere informale, tendendo semplicemente a constatare la realtà di determinati fatti. In tale veste, può preludere ad un'ispezione, normalmente di natura straordinaria.

Cambia il discorso per la *verifica* e l'*inchiesta*, le quali, nel complesso dei loro elementi sia contenutistici che teleologici, racchiudono una certa paradigmatica identità con l'ispezione, a differenza delle precedenti figure che gli stessi elementi presentano in termini piuttosto vaghi.

In materia di verifica la letteratura giuridica è scarsa ma concorde nel ritenere che trattasi generalmente di atto finalizzato al controllo nel quadro più ristretto del riscontro documentale.

Meno frettolosamente, è stato obiettato che l'azione posta in essere nella verifica configura un *aspicere* più che l'*inspicere* conaturato all'ispezione, cioè un osservare dall'esterno più che un guardare dentro (9).

In realtà, la verifica nella sua espressione più comune è una constatazione e "comporta l'esercizio di un'attività materiale di rilevamento, oggettivamente predeterminabile e vincolata nei modi e nelle forme, giacché il verificatore deve limitarsi a dare atto in un processo verbale di una determinata consistenza e della rispon-

za fra il carico di fatto e quello che sembra essere il carico di diritto allo stato delle scritture alla data della verifica" (10).

E' il caso delle ben note ricognizioni verbalizzate della consistenza di cassa e di magazzino (11). D'accordo che si tratta, in pratica, di un semplice confronto, ma, a ben guardare, mentre da un lato la consistenza effettiva di danaro o di materiali implica solo un'operazione di mero conteggio diretta ad accertare la quantità, la consistenza rilevata dalle scritture contabili può comportare anche l'esame di atti gestori, con particolare riferimento agli adempimenti relativi alla chiusura delle scritture stesse. E' presente in qualche modo anche quell'attività intellettuale basata su deduzioni logiche, interpretazioni e valutazioni implicite che caratterizzano inequivocabilmente l'ispezione propriamente detta. Se a ciò si aggiungono i provvedimenti da disporre nel caso di mancata concordanza, affiora abbastanza evidente un connotato che orienta verso l'*inspicere*. Di fatto, però, quando ciò succede, la verifica è normalmente una fase dell'ispezione.

Ma, al di là delle considerazioni teoriche che, pur valide, presentano sempre il rischio di sconfinare verso forme poco producenti di gratuita filosofia, su un piano più positivo vale citare l'attività ispettiva extragerarchica dispiegata sotto tale nome (12). Qui, la verifica posta in essere dall'ispettore si svolge all'insegna della neutralità, limitandosi egli ad esaminare le singole situazioni senza assumere alcuna iniziativa concreta (13).

E questa sembra essere la più corretta interpretazione della verifica nel senso indicato, cioè quale risultato di un'osservazione fatta dall'esterno. In sostanza, la pura e semplice constatazione di specifiche situazioni obiettive dovrebbe essere l'elemento identificatore della verifica, indipendentemente dal fatto che essa venga effettuata autonomamente o nel contesto di un'ispezione amministrativa (14).

Ultima, ma non ultima, l'*inchiesta amministrativa* esige un momento di ancora più puntuale attenzione, almeno perchè, nell'ambito di tutte le possibili attività da affidare all'ispettore amministrativo, presenta, quale elemento tipizzante, quel carattere

inquisitorio che nelle figure esaminate in precedenza risulta sfumato e comunque sempre eventuale.

Anche questo istituto è contraddistinto da un ampio spettro di specie, a fronte delle quali mancano nell'ordinamento norme di carattere generale e pochissime sono quelle di carattere particolare. Ne consegue che il fondamento giuridico dell'inchiesta poggia soprattutto su norme consuetudinarie e su regole di prassi.

La dottrina ha correntemente accomunato l'inchiesta all'ispezione, fermandosi all'innegabile similarità morfologica ed attribuendo, di contro, scarsa rilevanza ai tutt'altro che insignificanti aspetti differenziatori individuabili nell'oggetto quantitativamente più ampio, nella più accentuata carica autoritativa, nel carattere più organico e nell'affidamento ad organi straordinari *ad hoc* monocratici o collegiali (15).

Poiché, però, come per l'ispezione anche per l'inchiesta la nozione si presta ad essere indagata più in chiave descrittiva che definitoria, la dottrina più recente ha riconosciuto il principale tratto identificatore nei caratteri che contraddistinguono l'oggetto dell'acquisizione di scienza.

Nell'inchiesta "deve trattarsi di un accadimento straordinario in ordine al quale non vi è possibilità di adoperare lo strumento dell'ispezione o perché la norma non lo prevede o perché esso sarebbe troppo limitato" (16). Ma il carattere eccezionale, peraltro riconosciuto unanimemente all'inchiesta, non sembra essere il solo elemento decisivo (17), tenuto conto, come è stato giustamente osservato, che il comune gergo burocratico spesso qualifica "inchieste gli accertamenti disposti da Autorità superiori quando queste abbiano avuto notizia o sentore di irregolarità o disservizi, sicché inchiesta sarebbe sinonimo di ispezione disposta ed effettuata con finalità repressiva e la denominazione servirebbe a differenziarla dalla ispezione avente finalità preventiva" (18).

Ed è proprio la diversa finalità che, in ultima analisi, conduce ad un approdo risolutivo. L'ispezione come già accennato, è un istituto di vigilanza più che di controllo, in quanto finalizzata al miglioramento dell'azione amministrativa. Nell'inchiesta, invece, l'elemento controllo acquista un carattere preminente (19), pur non

rientrando nella competenza degli organi precostituiti istituzionalmente all'esercizio di tale potestà (20).

Lo specifico formalismo cui si atteggia, i più penetranti poteri di cui dispone l'inquirente, la più ficcante e laboriosa portata delle indagini, il carattere spiccatamente inquisitorio e repressivo della conduzione investigativa, non possono che confermare questa impostazione (21).

Ciò porta a riconoscere che, mentre le ispezioni ricalcano sempre lo stesso *metro*, non vi sono mai due inchieste che possano ritenersi uguali.

Per concludere, le considerazioni appena esposte in un quadro di sintesi essenziale, dovrebbero aver liberato il campo dall'equivocità di taluni termini ed anche se, in qualche misura possono aver dato corpo alle incertezze di altri, il terreno può ritenersi preparato per introdurre in un alone di sufficiente chiarezza lo sforzo ricognitivo intorno alla figura-regina della materia.

4. L'ISPEZIONE NEL QUADRO DELLA ATTIVITA' CONOSCITIVA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

L'impegno amministrativo dello stato moderno che ha esasperato l'ampiezza degli interventi pubblici nella vita collettiva, presenta un panorama tassonomico di operazioni riconducibili alla sfera della cosiddetta attività conoscitiva, assai variegato e composito (22).

Le ispezioni, intese in senso lato, vi si collocano con una presenza giuridicamente rilevante ma non con identità altrettanto rigorosa, tenuto conto del tocco sfumato di taluni loro connotati (23), anche se un esame più attento porta ad individuare due soli ceppi con caratteri distintivi propri: l'ispezione-funzione e l'ispezione-atto istruttorio.

Premesso che qualsiasi provvedimento amministrativo comporta sempre la necessità di una più o meno ampia istruttoria preventiva finalizzata all'acquisizione ed alla valutazione di dati e di elementi propedeutici alla decisione, quando per motivi di ordine

tecnico ed a volte anche disciplinare, l'autorità competente viene a trovarsi nella necessità di disporre o richiedere un'ispezione, quest'ultima si inserisce quale fase di istruttoria ed assume il carattere di mezzo strumentale (24).

Si riaffaccia, anche se da una diversa ottica, la classificazione del Giannini citata in precedenza (25). Le due fattispecie sopraindicate, infatti, pur ponendosi strutturalmente negli stessi termini, si divaricano per il differente ruolo rispetto al procedimento (26). In pratica, è l'aspetto teleologico a variare, poiché la seconda, in qualità di atto di procedimento (e non, invece, di procedimento a sé stante come la prima), non ha fini propri ma persegue i fini del procedimento in cui è inserita.

La nitida distinzione dicotomica rende fin troppo facile l'intento diretto a collocare l'ispezione di specie.

Sempre dal punto di vista dell'attività conoscitiva, la dottrina ha, inoltre, messo a punto un'ulteriore precisazione, distinguendo fra operazioni dirette semplicemente ad accertare situazioni e comportamenti ed operazioni preordinate ad incidere sulle fattispecie di fatto indagate con giudizi e suggerimenti.

Anche se un'opinione ancora abbastanza comune non riconosce alle ispezioni interne il potere di produrre autonomamente effetti costitutivi, in quanto l'attività è ritenuta esclusivamente *cerziatoria* con il solo onere della trascrizione documentale delle certezze emerse, sembrano onestamente stretti i panni dell'atto accertativo a sé stante, considerate le esigenze di continuo adeguamento della pubblica amministrazione alle mutevoli necessità dei tempi attuali ed alle difficoltà pratiche che, di conseguenza, gli operatori sono chiamati ad affrontare (27).

5. L'ISPEZIONE QUALE ATTIVITA' INTERNA.

Tutto il complesso delle operazioni poste in essere nel quadro della fenomenologia riconducibile all'attività ispettiva, operazioni aventi caratteri differenziatori assai marcati se si considerano le tante fattispecie possibili, si può raggruppare, ai fini della rilevanza

in ordine ai rapporti ed agli effetti giuridici che ne conseguono, in operazioni a carattere meramente interno ed operazioni preordinate all'emanazione di un provvedimento o di un mero atto con proiezione esterna.

Al tipo di ispezione in esame è riferibile, senza dubbio, la prima categoria, configurando quest'ultima, esclusivamente rapporti di natura interorganica che si esauriscono nell'ambito dell'Amministrazione, anche se rapporti intersoggettivi possono emergere dalla relazione ispettiva nel caso in cui venga accertata un'ipotesi di responsabilità amministrativa o che dalla stessa scaturiscano presupposti tali da individuare responsabilità anche solo disciplinare (28).

In dottrina tale posizione trova voce concorde (29). Inoltre, un sicuro sostegno a quanto affermato viene anche dai fini che l'attività ispettiva interna di ogni Ministero si prefigge. Mirando questi ultimi ad assistere chi concretamente opera e ad accertare nel contempo che il suo comportamento si ispiri ortodossamente alla speciale normativa interna del settore senza mai perdere di vista il più ampio contesto della legislazione generale, emerge un campo di azione limitato all'ambito organizzatorio della singola Amministrazione.

Il controllo amministrativo così esplicito ha, infatti, carattere tipicamente gerarchico, poiché si concreta in azione di ausilio, di indirizzo, di coordinamento e di stimolo dell'operato e delle iniziative poste in essere dagli organi dipendenti, sovrintendendo che l'attività degli stessi sia garantita da pienezza di legalità e pervenga ad efficienza di risultati.

La funzione ispettiva interna, pertanto, è da considerare quale vero e proprio strumento di garanzia finalizzato all'autotutela, senza giungere, però, a configurarla quale compartecipazione procedimentale nell'esercizio dell'attività amministrativa, poiché essa deve sempre conservare, con riferimento al processo decisionale, un ruolo di semplice anche se prezioso ausilio. Ne consegue una precisa identificazione che trova (ed il successivo paragrafo lo dimostrerà ampiamente) nel diritto-dovere di vigilanza, cardine del potere gerarchico, il suo naturale fondamento.

In un quadro più ampio, infine, sembra opportuno ricordare, da un lato, che anche la regola generale dell'impugnabilità lascia minimi dubbi sulla natura interna del procedimento ispettivo, dall'altro, che mentre l'attività esterna della pubblica amministrazione ha per fine la realizzazione concreta degli interessi pubblici, quella interna mira essenzialmente al buon funzionamento degli organi a ciò preposti e l'attività ispettiva a questo scopo è preordinata.

6. ATTIVITA' DI CONTROLLO E ATTIVITA' DI VIGILANZA: COLLOCAZIONE DELL'ISPEZIONE.

L'analisi è matura per stringere i tempi sul discorso ricognitivo. Resta solo da stabilire in quale comparto dell'attività amministrativa vada correttamente collocata l'ispezione, tenuto conto che l'ordinamento positivo presenta una pluralità di espressioni nei confronti delle quali la rispondenza alle esigenze di legittimità ed anche di opportunità, acquista, a fattor comune, una connotazione di rilevanza tutta particolare.

La dottrina ha cercato un elemento accomunante ed individuato nel controllo in senso lato, si è impegnata a raggruppare in un'unica categoria, appunto quella del controllo, istituti solo apparentemente simili, i quali male si prestano ad un'operazione del genere, presentando sul piano concettuale caratteri tali da configurare una propria ben precisa ed autonoma identità. E che ciò rappresenti una forzatura, non soltanto in senso giuridico, diventa evidente a chi limita il proprio oggetto di studio ad uno solo di questi istituti, come è il caso in esame.

L'indagine porta subito a scoprire che ad essere rimasti coinvolti nella confusione sono soprattutto i concetti di vigilanza e di controllo in senso stretto e ciò può giustificarsi solamente con la superficialità di certe formulazioni lessicali non in linea con il rigore che naturalmente inerisce al linguaggio giuridico. Intercorrendo tra le due figure un rapporto di *mezzo a fine*, in alcun modo la vigilanza può essere assunta quale espressione del controllo.

Non può sfuggire, quindi, che il proposito di tracciare un profilo dogmatico dell'ispezione amministrativa il più possibile soddisfacente, almeno sul piano dell'aderenza alla disciplina positiva, non deve prescindere dall'aver preventivamente stabilito con certezza ed in via definitiva che la stessa non va collocata nella sistemática giuridica del controllo, ma in quella della vigilanza.

La dottrina è passata da posizioni incentrate sul controllo a teorizzazioni che hanno inquadrato l'ispezione nell'ambito del procedimento amministrativo quale strumento dell'attività conoscitiva in funzione dell'istruttoria amministrativa, senza riuscire, però, ad illuminare completamente tutte le zone d'ombra.

Su un piano meno giuridico ma di più pertinente concretezza, un contributo forse decisivo è venuto dalla scienza dell'organizzazione che ha individuato nell'ispezione uno dei cardini del fatto organizzatorio (30). Tutto porta a ritenere che una tale visione, mutuata dall'organizzazione aziendalistica cui gli studi specifici l'hanno costantemente riferita, possa adattarsi anche alla pubblica amministrazione. E l'approccio combinato alle figure del controllo e della vigilanza orienta proprio verso il momento organizzativo imperniato su un dualismo di potestà, quella decisionale e quella ispettiva di supervisione.

Per grandi linee, infatti, mentre "l'attività di controllo, in senso propriamente giuridico, si estrinseca con provvedimenti dichiarativi che esprimono i risultati del giudizio compiuto dall'organo controllore e che perciò assurgono a manifestazione di volontà del medesimo aventi determinati effetti giuridici positivi o negativi rispetto all'atto o alla condotta oggetto del giudizio" (31), l'esercizio della vigilanza "è estrinsecazione di quella supremazia in cui si manifesta la potestà attiva e che presuppone organi e soggetti sopraordinati strutturalmente rispetto ad altri" (32).

In effetti, nessuno dei tre elementi che caratterizzano il controllo giuridico nel suo concetto più rigorosamente dogmatico e cioè, la separazione intesa quale mancanza di rapporto gerarchico fra organo di controllo e organo controllato, la finalità tutta propria rispetto a quella dell'attività controllata ed il conseguente elemento

di misura implicito nel giudizio (33), è necessariamente presente nella funzione ispettiva.

Quest'ultima, piuttosto, si distingue per la varietà delle sfaccettature, fra le quali emergono principalmente la sorveglianza in senso lato, il raccordo, il coordinamento, l'uniformità d'indirizzo, la guida, l'emendamento, lo stimolo ed ovviamente anche il controllo, visto che comunque essa si atteggia ad indagine sull'operato altrui, pur se in funzione del regolare ed ordinato svolgimento delle singole attività. Ma sono, questi, i caratteri peculiari della vigilanza in senso stretto o, meglio, in senso tecnico-giuridico (34).

Quanto succintamente delineato indirizza con puntuale chiarezza verso la giusta collocazione. La natura del rapporto organizzatorio che, pur posto in essere nell'esercizio di attività suprematoria, ridimensiona sensibilmente il contesto potestà-soggezione presente in ogni forma di controllo, il momento di giudizio accanto alla percezione non necessariamente dovuto che consente al procedimento di restare sul piano dell'acquisizione di conoscenza anche nel caso in cui sia finalizzato al solo controllo, il precipuo ruolo di sostegno dell'amministrazione attiva in un quadro che risulti coordinato in ordine alla collaborazione degli organi nelle rispettive sfere di attività, ecco gli aspetti determinanti che all'ispezione amministrativa interna fanno vestire i panni della vigilanza (35).

Tale configurazione rende evidente che l'elemento finalistico prevale sui contenuti procedurali, essendo questi ultimi preordinati solo strumentalmente agli scopi da raggiungere.

Ma in un simile quadro, l'attività ispettiva può non essere più intesa quale funzione, bensì quale servizio, in quanto si offre, appunto in via strumentale, all'esercizio di determinate funzioni, nonché all'espletamento di determinati poteri (potere gerarchico, azione di coordinamento degli organi centrali, sorveglianza in senso lato, ecc.) (36).

Emerge un ruolo di indirizzo e di supervisione avente fondamentale importanza.

7. L'ISPEZIONE E LA SORVEGLIANZA GERARCHICA.

La prima forma di vigilanza è rappresentata dal cosiddetto controllo naturale, cioè da quel controllo che è insito nei diversi ordini di ogni ufficio e trae fondamento giuridico dal rapporto gerarchico.

Nell'ambito interno degli apparati amministrativi, infatti, l'ufficio sopraordinato ha, di norma, ampi poteri d'indagine nei confronti dell'ufficio sottordinato e questa attività non è certo riconducibile all'ispezione nel senso precedentemente indicato (37).

Più propriamente, è giusto parlare di sorveglianza gerarchica (38), la quale attiene sia agli atti che alle attività, con la sola differenza che l'esercizio del controllo in senso stretto può trovare nel primo caso più penetrante esplicazione.

Di conseguenza, rientrano nella sfera di controllo della sorveglianza gerarchica non solo la regolarità formale e sostanziale degli atti, ma anche il perfezionamento e la semplificazione delle procedure di lavoro (39).

Traspare un non indifferente ruolo di supporto che l'ispezione può esercitare nei confronti della sorveglianza gerarchica, sia che questa venga esercitata tra uffici diversi, sia che si esaurisca nell'ambito di uno stesso ufficio articolato gerarchicamente (40).

Tenuto conto che la supervisione non può consistere in un riesame generale e completo del lavoro, bensì nella ricerca della rispondenza o meno dell'attività svolta alle norme legislative ed interne anche attraverso la valutazione dei risultati ottenuti, le due funzioni hanno più che qualcosa in comune, pur nella diversa promanazione essendo l'una prerogativa degli organi gerarchici di vertice e l'altra implicitamente compresa nel rapporto interno d'ufficio e pur nella considerazione che l'ispettore coglie dalle operazioni materiali soprattutto la rilevanza giuridica unitaria nell'ambito del procedimento, mentre il superiore gerarchico esercita spesso la sorveglianza anche mediante quel controllo che sostan-

zialmente può rivelarsi mera riesecuzione di un atto già predisposto da un operatore subordinato.

La presenza dell'ispettore viene ad assumere una connotazione tutta particolare, visto che il momento ispettivo offre al responsabile dell'ufficio ispezionato un'occasione irripetibile per dispiegare in tutta la sua forza quella potestà di sorveglianza troppo spesso penalizzata dai pressanti ritmi operativi.

Tutto ciò spinge l'ispettore ad entrare anche negli aspetti del fatto funzionale connessi con l'assetto organizzatorio e con la razionalizzazione delle procedure di lavoro, contribuendo, in tal modo, proprio in favore di una più incisiva azione di sorveglianza.

Si può affermare che tra ispezione e sorveglianza c'è un rapporto ben più stretto di quanto possa far pensare la comune impostazione del concetto che riconduce la seconda al solo ambito degli uffici legati gerarchicamente in presa diretta. L'ispezione racchiude un momento di sorveglianza sicuramente dovuto, non potendosi negare che anche all'organo centrale fa capo un preciso potere-dovere di sorveglianza, per l'esercizio del quale lo strumento disponibile più idoneo è appunto l'ispezione.

Rimane, però, il fatto che la sorveglianza non è istituito a sé, in quanto, mentre per un verso è tutt'uno con la potestà attiva, per l'altro si specchia a pieno titolo nella vigilanza.

8. UN ISTITUTO CON TROPPE PROBLEMATICHE.

A seguito di quanto è stato possibile enucleare in sede di ricognizione della materia, non si può non ammettere che l'ispezione era ed è rimasta un istituto con tante, forse troppe problematiche, peraltro distribuite ad ogni livello, teorico, strutturale, operativo.

E nonostante che ciò sia riconosciuto da sempre, i tentativi diretti a costruire un'elaborazione dottrinale sufficientemente completa ed autonoma non sono stati finora premiati da un esito soddisfacente.

La già accennata carenza di una propria disciplina puntuale nell'ambito dell'ordinamento amministrativo non è estranea a tale infruttuosità. E ciò giustifica ampiamente il pensiero tradizionale.

Oggi, però, c'è da chiedersi se il primo, vero sforzo prodotto a livello legislativo (41) debba considerarsi spartiacque rispetto al passato o, più semplicemente, momento diretto a codificare ciò che di fatto già sussisteva, con appoggio a precedenti norme rilevanti in materia (42).

Agli interrogativi in precedenza sul tappeto a livello di dibattito dottrinale circa la qualificazione dell'ispezione nell'ordine della sistematica giuridica (43), venivano date risposte aperte e possibiliste in tutti i sensi, propendendo, in ogni caso, per un'appartenenza al campo operativo più che a quello del controllo. Le non indifferenti problematiche che scaturivano dagli incerti profili dogmatici attenevano, in particolare, alle attribuzioni, ai poteri ed alle responsabilità dell'ispettore (44).

La disciplina introdotta nel 1972 solo per alcuni aspetti appare risolutiva. Fissando nella vigilanza il compito primario in senso lato, statuisce che i dirigenti con funzioni ispettive "verificano la razionale organizzazione dei servizi, l'adeguata utilizzazione del personale e l'andamento generale dell'ufficio", nonché, "svolgono opera di consulenza e orientamento nei confronti del personale degli uffici sottoposti a visita ispettiva al fine di conseguire un migliore coordinamento ed il perfezionamento dell'azione amministrativa."

Se ne potrebbe dedurre che, emergendo palese l'espressione della vigilanza nel quadro dell'attività direzionale, sia da escludere l'ipotesi di un *genus a sé*, misto, per così dire, in quanto partecipe di tutte e tre le funzioni: attiva, consultiva e di controllo e, nello stesso tempo, anche le qualificazioni di controllo atipico intermittente e di mezzo strumentale del controllo non sembrano più reggere ad una critica seria.

Ma l'aver finalmente stabilito i compiti dell'ispettore è un pregio indiscutibile della citata previsione legislativa, anche se il dettato di verifica operativa introdotto accanto al tradizionale fine della legittimità, meritava, quale *novum* di non indifferente porta-

ta, una più vincolante puntualizzazione (45). Ogni altra problematica, perciò, rimane praticamente irrisolta, pur con i richiami della stessa normativa sia ai poteri che alle responsabilità dell'ispettore (46).

Le pagine che seguono tenteranno di affrontare la variopinta gamma di provocanti problematiche da tutte le possibili angolature, con il sincero intendimento di venirne a capo e fornire contemporaneamente un contributo che in qualche modo possa rivelarsi utile.

NOTE AL CAPITOLO I

(1) Peraltro, nell'ambito di un contesto dottrinale in cui non è ancora del tutto pacifica la nozione unitaria di procedimento amministrativo.

(2) M.S. GIANNINI, Diritto amministrativo, Volume secondo, Milano, Giuffrè, Seconda edizione, 1988, p. 921.

(3) A conferma, basta quanto sostengono F. LEVI (L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, Torino, Giappichelli, 1967, p. 34) e M.S. GIANNINI (cit., p. 928). Il primo, pur con riferimento al più ampio panorama legislativo e dottrinale, accomuna i vocaboli in questione qualificandoli "privi di una portata definita e costante, di modo che sarebbe senz'altro utile andare a ricercare se nei singoli contesti acquistino un valore preciso". Il secondo riconosce che "per le ispezioni e le inchieste il vocabolario legislativo è molto disordinato".

(4) E non può che essere così, poiché il termine *ispezione* deriva dal latino *inspectio* che dà significato all'azione di *vedere dentro*. Le definizioni che i dizionari presentano lo attestano ampiamente. "Esame attento, osservazione diligente, esplorazione minuziosa ed anche indagine, controllo o visita effettuata da un ispettore nell'esercizio delle sue funzioni" (ZINGARELLI). "Il guardare attentamente una cosa per esaminarla o giudicarla" (PALAZZI). Su un piano diverso, ma che l'arguto spirito toscano largamente giustifica, si colloca il RIGUTINI e FANFANI. Sub-voce *ispettore* si legge: "Titolo di certi pubblici ufficiali, che hanno incarico di sorvegliare a chechessia. Così vi sono gli ispettori agli studi, dei lavori pubblici, delle imposte, del tesoro, etc., e ispettori generali e sottoispettori, e moltissimi altri che guardano, o che dovrebbero guardare, o che pur guardando, non veggono nulla".

(5) G. ZANOBINI, Corso di diritto amministrativo, Volume primo, Milano, Giuffrè, 1958, p. 289; A. BENNATI, Manuale di contabilità di Stato, Napoli, Jovene, XI edizione, 1987, p. 599-600.

(6) Sostiene V.R. CASULLI (Novissimo Digesto Italiano, sub-voce "Controllo", Torino, U.T.E.T., 1958, p. 729) che è "improprio parlare di un controllo ispettivo, perché l'ispezione è un mezzo di indagine e di conoscenza che può anche servire allo svolgimento del controllo, ma non è un controllo". Ed aggiunge: "Anche quando l'ispezione consiste nel riesame di atti già compiuti essa non influisce sulla sorte degli atti stessi e non menoma la libertà di iniziativa del funzionario che ha subito l'ispezione nell'adeguarsi ai rilievi

mossigli dall'ispettore". Tale chiara visione altro non è che un succoso anticipo di quanto si dirà più avanti. In tal senso, anche ZACCARIA, cit., p. 24.

(7) F. CARNELUTTI (Teoria generale del diritto, Roma, Soc. Ed. Foro Italiano, Terza edizione, 1951, p. 201) distingue gli atti, con riferimento alla loro struttura, in: operazioni, dichiarazioni, ispezioni. A quest'ultima categoria affrisce ogni forma d'indagine e l'elemento accomunante sarebbe l'elemento psichico che riguarda chi è chiamato a compiere l'atto.

(8) LEVI, cit., p. 35.

(9) ZACCARIA, cit., p. 46.

(10) G. ZACCARIA, Prolusione alla Tavola rotonda sul controllo ispettivo, Bologna, 7-12 giugno 1965, in Atti dell'ufficio della riforma della P.A., 1965, p. 24.

(11) Sui contenuti di tali ricognizioni vedansi paragrafi 32.a. e 32.b.

(12) Trattasi dell'attività ispettiva già richiamata (nota 3 all'introduzione) che attua il Ministero del Tesoro e che trae origine dalla legge 26 luglio 1939, n. 1037. Interessa tutte le Amministrazioni dello Stato a livello di uffici sia centrali che periferici ed è estesa agli enti parastatali, a quelli pubblici economici ed a tutti quegli altri cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. E' imperniata sulla verifica di cassa e di magazzino, sulla gestione finanziaria con particolare riferimento all'attività contrattuale ed al trattamento economico del personale e sulla gestione patrimoniale. In quanto ispezione funzionale e non gerarchica, la verifica amministrativo-contabile posta in essere dall'ispettore di finanza ha una sua precisa caratterizzazione che la distingue nettamente da quella interna.

Essa:

- trova la sua ragione d'essere nella necessità di garantire il compito primo della Ragioneria Generale dello Stato, cioè la parità amministrativa tra le diverse branche del comparto statale, la cui azione, pur continuando a godere di una propria autonomia, viene a risultare unificata;

- è esercizio di potere autonomo, trattandosi di scelta operativa voluta dalla legge;

- è essenzialmente attività di controllo diretta ad accertare il rispetto della legittimità. Si *appoggia*, quindi, alle sole norme legislative e regolamentari ed *attacca* le disposizioni interne non in linea con le fonti primarie;

- ha, quale secondo fine, quello di accertare la proficuità finanziaria (vedasi nota 39 del secondo capitolo);

- ha per contenuto un complesso di atti ricognitori, in quanto l'ispettore *fotografa* la situazione *in facto* verificata senza prendere alcuna iniziativa. La sua azione nei confronti dell'ente risulta, pertanto, *distaccata*. Egli riferisce al suo Ministero, il quale partecipa l'esito della verifica all'organo centrale competente dell'Amministrazione interessata.

Rispetto all'ispezione interna, dunque:

- è estrinsecazione del generale potere-dovere attribuito dalla legge al Ministro del Tesoro di "verificare che l'effettuazione delle spese proceda in conformità delle rispettive leggi e norme di attuazione e nel modo più proficuo ai fini dello Stato" (Legge 1037/1939 - art. 3) e non del diritto-dovere di vigilanza nell'ambito del potere gerarchico;

- ha per oggetto l'attività di gestione e quella amministrativa limitatamente ai riflessi di ordine finanziario sul bilancio e sul patrimonio. Non si estende agli aspetti tecnici che nell'ispezione interna qualificano l'azione di assistenza e di guida;

- prende in considerazione quelli organizzativi se elementi di proficuità lo richiedono.

In sintesi, tale tipo di vigilanza si caratterizza per l'esercizio di poteri individuati in una funzione di indirizzo e di supervisione nella quale è da riconoscere una forma di speciale supremazia.

I rilievi identificatori appena esposti in termini essenziali bastano per capire che le due forme di attività ispettiva, lungi dal sovrapporsi, sono complementari.

(13) In pratica, quell'attività di ordine valutativo presente nell'ispezione e riferita sia alla legittimità formale e sostanziale di un periodo di gestione, sia al contenuto dei provvedimenti sotto certi profili di merito, nella verifica, più che all'ispettore attiene all'organo dal quale egli dipende.

(14) Afferma VALENTINI (cit., p. 26): "La verifica contabile, contrariamente al comune sentire, non consiste necessariamente in un controllo di rispondenza a modelli prefissati, ma si identifica piuttosto per il suo oggetto: essa non è altro che un'ispezione su documenti contabili".

(15) GIANNINI, cit., p. 927.

(16) GIANNINI, ibidem, p. 926.

(17) Anche le ispezioni straordinarie hanno carattere eccezionale, ma restano pur sempre ispezioni. E proprio perché tali, da esse normalmente trae origine l'inchiesta.

(18) ZACCARIA, L'ispezione ..., cit., p. 49-50.

(19) Anche la derivazione etimologica, dal latino *inquirere*, cioè indagare, orienta in questo senso.

(20) Il controllo è prerogativa, per antonomasia, della Corte dei Conti, la quale nell'esplicazione dei poteri di cui all'art. 33 del R.D. 12 luglio 1934, n.1214 (T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti), integrato dall'art. 5 del D.L.v. 5 maggio 1948, n. 589, ha pure "facoltà di disporre eventuali accertamenti diretti presso funzionari ed agenti che abbiano maneggio di danaro e di materie dello Stato", i quali accertamenti "possono essere affidati anche al personale di revisione".

(21) Cfr. ZACCARIA, L'ispezione .., cit., p. 51 s. E a pagina 54 si legge: "L'inquirente, oltre ad usare dei normali poteri dell'ispettore, ha il potere di svolgere più approfondite indagini, interrogare, raccogliere a verbale le dichiarazioni a lui rese e, in genere, di acquisire documenti che hanno valore probatorio in ordine alle risultanze dell'inchiesta medesima".

(22) L'attività conoscitiva in generale affonda le radici in un istituto teorizzato nel secolo scorso soprattutto dalla dottrina tedesca, a supporto delle funzioni dello Stato di polizia e fondato sulla *potestas inspiciendi suprema* o *ius supremae inspectionis*, principio in virtù del quale si riconosceva allo Stato il diritto di esercitare un'attiva e continua attenzione su tutto ciò che poteva avere influenza sui fini dello Stato stesso (cfr. E. BUSSI, I principi di governo dello Stato di polizia, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1954, p. 806).

(23) Cfr. LEVI, cit., p. 35 s. e 106 s.

(24) Per amor di verità, in questa ipotesi, più che di ispezione si tratterebbe di sopralluogo, cioè di visita accertativa appositamente predisposta, ma la dottrina corrente indulge sul primo appellativo. Ovviamente, questa categoria di ispezioni non interessa il presente lavoro, anche perché i suoi profili teorici risentono troppo della proiezione esterna che spesso la contraddistingue. E' stata evidenziata per sgomberare il campo da ogni possibile equivoco dottrinale, soprattutto a vantaggio di chi volesse approfondire certi contenuti direttamente nelle pubblicazioni richiamate nel testo. Ed il discorso è tanto più valido in quanto anche l'ispezione-funzione può essere diretta all'esterno (le ispezioni tributarie della Guardia di Finanza e quelle degli Ispettorati del Lavoro sono fra gli esempi più qualificanti), con effetti giuridici che, come avviene nell'ispezione-atto istruttorio, hanno più ampia portata. Se poste in essere nei confronti di terzi estranei alla pubblica amministrazione, entrambe le fattispecie toccano, infatti, posizioni giuridiche aliene e ponendo, pertanto, ben più delicate e stimolanti questioni, godono in dottrina di privilegiata attenzione. Un conto è l'interesse collocato nella sfera giuridica di un terzo contrapposto all'interesse dell'Amministrazione con il quale potrebbe anche entrare in conflitto, un conto è l'interesse di un organo dell'Amministrazione contrapposto all'interesse di un altro organo della stessa Amministrazione. In

pratica, l'ispezione a terzi comporta una tutela di diritti protetti difficile da imbrigliare, che l'ispezione interna conosce solo in minima parte.

(25) Vedasi paragrafo 1.

(26) Ulteriore conferma viene dalla prospettiva dei rapporti di controllo con prevalente natura organizzativa (GIANNINI, cit., p. 1244). L'Autore, dopo aver riconosciuto che i rapporti di controllo le cui parti sono l'autorità da un lato ed il privato dall'altro hanno natura operativa e quelli intercorrenti tra pubblici poteri natura organizzativa, afferma: "Più che modi procedimentali dei controlli organizzativi, esistono modi procedimentali dei controlli, che le norme impiegano, senza precisi criteri normativi, per i controlli organizzativi e per quelli operativi insieme".

(27) Qui si parla, naturalmente, di effetti costitutivi o preclusivi nel quadro operativo dell'ente ispezionato, rimanendo quelli innovativi una prerogativa solo a livello propositivo.

(28) Un elemento che potrebbe adombrare una connotazione di rilevanza esterna in via diretta è rappresentato dall'invio della relazione alla Corte dei Conti (vedasi nota 98 del settimo capitolo), ma è da ritenere che tale adempimento rientri necessariamente nella logica che presiede l'intero sistema dei controlli. Si tratta, in pratica, di un collegamento dovuto, poiché, inserendosi nel giro di rapporti riferiti al controllo di legittimità su ogni tipo di rendiconto, ne completa efficacemente la visione.

(29) Per tutti, l'opera più significativa in materia: L'attività interna della pubblica amministrazione - E. SILVESTRI - Milano, Giuffrè, 1950. L'Autore sostiene che per attività interna in senso generale debba intendersi l'attività avente per oggetto i rapporti interorganici e per funzione il buon funzionamento dell'istituzione. In particolare (pag. 262), circa la manifestazione di scienza nell'ambito degli atti interni, sono espressamente citate "le dichiarazioni concernenti dati statistici, constatazioni, accertamenti di qualità o quantità di persone, cose o fatti che interessano l'organizzazione e il funzionamento interno della P.A. Il processo di formazione della conoscenza si attua spesso attraverso una serie di operazioni, quali le inchieste, le verificazioni, le ispezioni, ecc., dirette all'assunzione del dato empirico, che può essere immediata o mediata. Le dichiarazioni che costituiscono il risultato di tali operazioni possono assumere forma ed oggetto diversi e contenere oltre che elementi di scienza anche di giudizio". Dottrina più recente circoscrive l'attività interna alle sole operazioni che precedono la formalizzazione in atti o in procedimenti e riconosce ai rapporti interorganici la possibilità di rilevanza esterna (GIANNINI, cit., p. 885).

(30) Afferma ZACCARIA (L'ispezione ..., cit., p. 6 e 7) che "sotto il profilo organizzativo-strutturale, le ispezioni sono, infatti, arcate di collegamento tra

centro e periferia, tra vertice e base, nella struttura piramidale dell'apparato amministrativo pubblico, arcate attraverso le quali, con la canalizzazione di informazioni e di verifica, i centri di decisione si avvicinano ai centri di attuazione e viceversa. Sicché i centri decisionali attraverso l'ispezione possono percepire ed utilizzare, molto più efficacemente di quanto non sia possibile attraverso le vie cartolari, gli stimoli endogeni, che, unitamente a quelli esogeni, rendono l'esercizio del potere direzionale effettivamente funzionale, e i centri di attuazione sentono, a loro volta, la vigile presenza dell'Autorità sopraordinata, mentre si realizza la sorveglianza e il coordinamento essenziali in ogni struttura organizzativa". E, di conseguenza, lo stesso Autore riconosce che "l'ispezione si colloca nell'ambito direzionale. Infatti, in qualsiasi organismo, nell'attuale gigantismo organizzativo, il collegamento tra il centro e le altre parti è condizione di efficienza e di consapevolezza unitaria, e l'attività di supervisione è immanente in quella di direzione: non v'è figura organizzatoria in cui vi siano organi sovraordinati ed organi sottordinati senza che, o sul piano gerarchico o sul piano funzionale, la potestà ordinatoria o decisionale non si completi con la potestà di supervisione, giacché senza questa la prima sarebbe verticalmente anchilosata".

(31) ZACCARIA, *L'ispezione ...*, cit., p.10. Pertanto, il controllore ha il potere di incidere nella sfera giuridica che legittima l'agire del soggetto controllato, con forza ostativa o repressiva o sanzionatoria.

(32) ZACCARIA, *Prolusione ...*, cit., p. 19. Inoltre, F. ZACCARIA (*La spesa pubblica nella teoria giuridica ed economica*, Casa Editrice Stamparia Nazionale, Roma, 1972, p. 148 e 149) schematizza in un quadro completo e puntuale le seguenti differenze che emergono dal parallelo tra attività di controllo e attività di vigilanza:

- l'attività di controllo preventivo si sostanzia in pronunce necessarie di singoli atti amministrativi o contabili (pronunce che, per le ragionerie centrali, si estrinsecano attraverso l'apposizione del visto sugli atti d'impegno e sui titoli di spesa). L'attività di vigilanza in senso tecnico-giuridico si caratterizza, invece, quale atteggiamento, anziché attraverso pronunce puntuali, pur se nell'esercizio della vigilanza possono esservi pronunce approvative. In astratto, e come caso limite, potrebbe ipotizzarsi l'esercizio di una vigilanza che non dia luogo a pronunce di sorta, in quanto il complesso dell'attività realizzata dall'organo vigilato, per la regolarità e l'efficienza del suo svolgimento, non ne presenti la necessità, mentre analoga ipotesi contrasta con il concetto di controllo, la cui attività si concretizza, si tipizza, e si esaurisce esclusivamente in specifiche pronunce;

- pur comportando sia il controllo, sia la vigilanza in senso tecnico-giuridico apprezzamenti e giudizi logici, le pronunce emanate in sede di controllo non possono che essere espressione di un giudizio obiettivo, scevro

da posizioni dialettiche, mentre le pronunce emanate nel corso della vigilanza non escludono, ma addirittura postulano, una costruttiva dialettica tra organo vigilante e organo vigilato, in ordine all'attività che questi pone in essere. Dialettica che può essere ampissima se la vigilanza non ha una specifica angolazione, o delimitata in rapporto alle finalità della vigilanza quando questa sia legislativamente predeterminata"..., comunque, formulata "in vista di quella comunanza dell'elemento teleologico che avvicina fondamentalmente sia l'attività estrinsecata dall'organo vigilante sia l'attività estrinsecata dall'organo o dall'ente vigilato;

- i mezzi formali del controllo sono inequivocabilmente delineati e tassativamente disciplinati dalla legge, come ne è disciplinato il procedimento (così è per l'apposizione del visto in sede di controllo preventivo e dell'approvazione in sede di controllo successivo). Invece, gli strumenti della vigilanza, pur essendo apprestati, ove più e ove meno, da singole leggi, devono desumersi più ampiamente dal sistema, e spaziano in una gamma che varia a seconda della maggiore o minore ampiezza e della maggiore o minore incisività che l'ordinamento attribuisce di volta in volta alla vigilanza;

- oggetto del controllo non può che essere un'estrinsecazione di attività positiva posta in essere dal soggetto controllato, giacché la pronuncia di controllo preventivo non può che riferirsi ad atti esistenti anche se la efficacia (o l'ulteriore corso) è condizionata all'esito positivo del controllo, e le pronunce di controllo successivo non possono che riferirsi ad atti che hanno avuto esecuzione o ad attività già svolta. La vigilanza, invece, si estende, oltre che agli atti posti in essere, a tutto il comportamento dell'organo o dell'ente vigilato, nell'interesse di questo termine, e perciò comprende sia i comportamenti attivi, sia quelli omissivi, talché la valutazione ed i giudizi dell'autorità di vigilanza investono non solo ciò che è stato fatto, ma anche ciò che avrebbe dovuto farsi e che non sia stato fatto, cioè abbraccia non solo l'azione ma anche l'inazione;

- il controllo esprime soltanto giudizi diagnostici; la vigilanza comporta anche e soprattutto giudizi prognostici. Quest'assunto risulta chiaro considerando che è diagnostico il giudizio sulla presenza e sulla natura di un vizio che inficia un provvedimento amministrativo o un atto contabile, giudizio cui si addivene mediante l'esame dell'atto stesso e dei precedenti procedurali. E' prognostico, invece, il giudizio previsionale che si dà sui possibili risultati di una gestione, esaminandone il bilancio o l'andamento, oppure il giudizio che si dà sulle conseguenze finanziarie o patrimoniali che deriverebbero da un particolare provvedimento o atto di gestione. Tipico giudizio prognostico, in ordine all'andamento di una gestione, è quello che si formula in base a dati o ad elementi parziali acquisiti nel corso dell'esercizio, e soprattutto attraverso accertamenti ispettivi;

- il controllo presuppone un'equiordinazione tra controllore e controllato o una posizione neutrale da parte del controllore; la vigilanza, invece, una supremazia gerarchica o funzionale dell'autorità vigilante rispetto all'organo o all'ente vigilato".

(33) ZACCARIA, L'ispezione ..., cit., p. 19 e 20.

(34) Conferme abbondano in dottrina. Una delle più chiare recita: "Col controllo giuridico non va confuso l'istituto della vigilanza, la quale non consiste in una attività di riesame di atti, ma in una ingerenza di organismi superiori su organismi inferiori, per evitare che eventuali irregolarità si sottraggano all'accertamento ed alle conseguenti sanzioni" (CASULLI, cit., p.729). Su un piano più pratico ciò significa che l'accertamento posto in essere con la vigilanza persegue la *verità sostanziale* più che la *verità documentale*. E' bene, però, aggiungere che l'istituto della vigilanza può anche assumere connotazioni che lo spingono verso forme più o meno sfumate di controllo. Bastano due esempi:

a. Nell'ente militare, il comandante esercita l'alta vigilanza sulla gestione amministrativa (art. 4 del RAU), anche attraverso i controlli ex-articoli 233 e 286 - lett. f) dello stesso RAU (rispettivamente: riscontro trimestrale dei fondi e valori depositati nella cassa di riserva e verifiche periodiche dei magazzini con ricognizione dei materiali che vi sono custoditi).

b. La vigilanza sugli Enti pubblici affidata dalla legge 20 marzo 1970, n. 75 ai Ministeri competenti, è assimilabile per molti versi al controllo istituzionale della Corte dei Conti.

Ed a proposito delle forme di mero controllo, è stato anche osservato: "Occorre tuttavia tener presente la considerazione, invero ovvia, che istruttorie, inchieste, ispezioni, pur non essendo da un punto di vista generale tipici strumenti dell'attività di controllo, possono tuttavia, concorrendo altre condizioni essere considerate tali. Sono infatti atti di accertamento e secondo la nostra opinione il controllo è soprattutto accertamento" (L. SALVI, Premessa a uno studio sui controlli giuridici, Milano, Giuffrè, 1957, p. 35).

(35) Si consideri, inoltre, che la vigilanza, alla quale in passato veniva fatto risalire solo il raffronto dell'atto con le norme giuridiche, oggi tende sempre di più a racchiudere anche quella conformità a criteri di buona amministrazione, nella quale gli amministrativisti di un tempo riconoscevano l'istituto della *tutela*. Ed è, forse, proprio questo l'aspetto che identifica propriamente la vigilanza quale controllo sugli organi più che sugli atti.

(36) Con ZANOBINI (cit., p. 289) si può, dunque, concludere che "l'ispezione, anziché un controllo, è un mezzo d'indagine e di conoscenza che serve allo svolgimento di alcuni controlli, e non è quindi per se stesso un controllo".

(37) LEVI, cit., p. 105.

(38) Oggetto di non frequente trattazione in dottrina, la definizione più esauriente della sorveglianza gerarchica, sembra ancora essere quella di A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, edito dalla Società Editrice Vita e Pensiero a cura dell'Università Cattolica Sacro Cuore, Milano, 1936, p. 80-81, e cioè: "La potestà di sorveglianza - che non va confusa con la facoltà di controllo, attribuita ad un ufficio dall'ordinamento delle competenze - è il mezzo attraverso il quale il superiore gerarchico segue e valuta l'attività e la condotta del subordinato, approvandola o disapprovandola. Come tale essa è la fonte di altre facoltà che ne sono, in sostanza, particolari sviluppi come la facoltà di richiamo all'ordine del subordinato, quando il superiore gerarchico voglia avvertirlo di eventuali mancanze, negligenze, errori e violazioni nel compimento dei propri doveri, e la facoltà di ordinare inchieste ed ispezioni". E poiché a monte della sorveglianza si colloca quella forma di autocontrollo individuale e d'ufficio che costituisce l'elemento primo del controllo naturale, la vigilanza in senso lato si articola praticamente su tre gradi: autocontrollo, sorveglianza gerarchica e vigilanza gerarchica propriamente detta.

(39) In ultima analisi, "il sindacato del superiore gerarchico è estrinsecazione del potere-dovere di coordinare, emendare, unificare, ed anche quando si atteggia ad inibizione censurante è sempre fenomeno gerarchico e non fenomeno di controllo" (ZACCARIA, *La spesa...*, cit., p. 136). E' appena il caso di osservare che alcune fasi del lavoro visto sotto l'aspetto organizzativo, quali, il coordinamento, la supervisione, il raffronto, hanno carattere universale nel senso che non possono essere mai ignorate, qualunque sia l'attività lavorativa cui vengono riferite. Al riguardo, può essere interessante fermare un attimo l'attenzione su un connotato particolare della cosiddetta supervisione, quello dei limiti entro i quali l'individuo può controllare efficacemente il lavoro di altri individui. Il principio relativo all'ampiezza del controllo (*span of control* nell'originaria espressione anglosassone) è imperniato sul numero di subordinati che dipendono da un superiore al quale riferiscono funzionalmente (per tutti, cfr. M.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1958, p. 64-71). E' l'ipotesi classica della sorveglianza gerarchica nell'ambito di un ufficio a grossa dimensione, quale può essere un ente militare. In tale concezione, infatti, la dipendenza non è riferita all'autorità esercitata in senso lato su tutto il personale operativamente subordinato, ma solamente al numero di capi intermedi responsabili nei confronti di un comune superiore. Indipendentemente da tutta una serie di considerazioni che si possono interessare sul possibile comportamento di colui che è chiamato alle funzioni di dirigente responsabile e sui molteplici fattori che incidono nella sfera organizzativa del lavoro, qui interessa rilevare come, a causa delle accresciute dimensioni dei pubblici uffici in genere e di quelli militari in particolare, per effetto di sempre nuove e mutevoli necessità, peraltro aggravate spesso dallo

stillicidio di una produzione normativa esasperata, può venir meno la consapevolezza della responsabilità intesa sul piano giuridico come coscienza del rapporto tra l'uomo e le sue azioni. In pratica, si viene a configurare una struttura organizzativa che rischia di non essere più a misura d'uomo. A soffrire le conseguenze di tale situazione è soprattutto la componente controllo della sorveglianza. Da più parti ci si chiede chi riesca oggi ad attuare pienamente il controllo di base in via preventiva ed anche come e quanto del lavoro realizzato passi tranquillamente *dal produttore al consumatore*, senza che alcun altro benefico occhio ne abbia sancito la validità. E ciò, nonostante che una sana regola spesso richiamata, ricordi inderogabilmente "che le funzioni di controllo - comunque denominate - devono essere sempre esercitate perché non costituiscono mai atti discrezionali degli agenti, anche se, talvolta, a questi è lasciata la scelta del tempo in cui vanno attuate" (Circ. n. 01043 del 21 luglio 1964 del Ministero Difesa - Esercito - D.G.S.C.A. - Ufficio del Capo del Servizio di Amministrazione). La potenziale influenza sensibilizzatrice dell'ispettore può essere messa a frutto anche in questo senso.

(40) E' il caso della struttura amministrativa di un ente militare.

(41) D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (testo dello specifico articolo 12 in appendice).

(42) *In primis*, l'articolo 156 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 - T. U. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (testo del primo comma in nota 1 del quarto capitolo).

(43) ZACCARIA, *Prolusione..... cit.*, p. 19. Aprendo l'intervento, l'autorevole studioso si domandava:

"a) se l'ispezione, in senso lato, realizzi un controllo atipico intermittente;

b) se si profili come mezzo strumentale del controllo o si inserisca nel procedimento del controllo con un atto o una serie di atti procedurali;

c) se invece sia soltanto espressione direzionale che si inserisce funzionalmente, come l'attività di coordinamento e di armonizzazione, nel ciclo dell'attività direzionale anziché in quella di controllo;

d) se, infine, l'attività ispettiva non sia un'attività «ponte» fra quella attiva e quella di controllo o meglio un'attività polivalente che potrebbe ascrivarsi, nel quadro tassonomico delle attività amministrative, sia a quella attiva, sia a quella consultiva, sia a quella di controllo".

(44) Ma, in un quadro più dettagliato, venivano indicate anche altre istanze :

"- se ed in che limiti debba riconoscersi l'autonomia funzionale dell'ispettore e quale debba essere la sua posizione nella gerarchia organizzatoria e nei confronti degli Organi di controllo e della Corte dei Conti in particolare;

- come possa soddisfarsi l'esigenza della formazione professionale degli ispettori (o meglio del corpo ispettivo) tenendo conto della complessità e delicatezza delle mansioni ispettive e dell'esperienza di amministrazione attiva che l'espletamento di queste richiede;

- come possano individuarsi o elaborarsi norme comuni di carattere procedimentale per la fondamentale disciplina unitaria dell'ispezione, onde superare le frequenti incertezze ed il diffuso empirismo;

- come possano migliorarsi ed adeguarsi le tecniche ed i mezzi ispettivi;

- se e sino a che punto è necessario decentrare il servizio e la funzione ispettiva senza pregiudicare la finalità di collegamento fra il centro e la periferia che è soddisfatta attraverso il servizio stesso;

- quali siano i diritti e le facoltà dei funzionari o agenti titolari degli uffici sottoposti ad ispezioni. In particolare se debbano avere comunicazione dell'intera relazione o soltanto di parte di questa;

- se al loro fascicolo personale possa o meno essere allegata una relazione che contenga elementi comunque a loro sfavorevoli, senza che essi abbiano controdedotto;

- se ed in quali casi possano pretendere verbalizzazioni in contraddittorio;

- altri problemi fra cui quello di attrarre i migliori funzionari verso un servizio che è certamente più complesso, faticoso e delicato di molti altri assolti dai funzionari burocratici nell'organizzazione ministeriale" (ZACCARIA, ibidem, p. 25 e 26).

(45) Si potrebbe pensare che, trattandosi, come si vedrà, di un potere implicito in quanto ricompreso nel più ampio potere gerarchico, la funzione ispettiva possa essere oggetto anche di disciplina regolamentare pur nel silenzio della legge al riguardo. *Nulla quaestio* per gli aspetti strutturali e funzionali come, del resto, l'amministrazione militare insegna; meno idonea appare tale sede per quelli attinenti ai poteri ed alle responsabilità.

(46) In definitiva, per alcuni aspetti non sembra pienamente attuato il preciso e categorico disposto della legge di delega 22 ottobre 1970, n. 775 (all'art. 1 è detto espressamente: "Saranno altresì definiti i compiti e le responsabilità degli ispettori").

Capitolo II

L'ISPEZIONE AMMINISTRATIVA INTERNA: NATURA GIURIDICA, FONDAMENTO, CARATTERI.

9. INQUADRAMENTO DOTTRINALE.

Un riepilogo di quanto finora detto può compendiarsi nella constatazione che la solo abbozzata codifica da parte del legislatore amministrativo di compiti, poteri e responsabilità non consente di poter dirimere in via definitiva il dubbio sostanziale di fondo, vale a dire se nell'ispezione debba ritenersi rilevante il carattere inquisitorio o se essa, piuttosto, sia da considerare quale servizio avente carattere strumentale nell'ambito dell'amministrazione attiva.

L'ispezione ha come contenuto essenziale l'accertamento di atti e di fatti sulla base delle disposizioni legislative, delle prescrizioni tecniche, nonché delle direttive emanate dalle autorità centrali e si pone finalità che attengono al buon andamento della funzione attiva, dirette come sono al miglioramento dell'organizzazione e della normativa, all'individuazione di irregolarità e disfunzioni e, se necessario, all'instaurazione di giudizi di responsabilità.

Ponendo in essere l'accertamento, l'ispettore compie quel complesso di operazioni logiche che sono proprie dell'attività di controllo, la quale, pertanto, viene qui a configurarsi come accessoria alla funzione di amministrazione attiva, atteggiandosi, in particolare, quale "espressione, insieme, della funzione direzionale e di quel principio coordinatore che è immanente nelle varie fasi del funzionalismo" (1).

Opportunamente riassunta l'attività ispettiva nelle sue linee generali, il discorso dottrinale sulla rilevanza giuridica può essere introdotto individuando nell'ispezione, come primo approccio, un insieme di operazioni amministrative e di meri atti aventi carattere

interno in quanto destinati ad esaurirsi nell'ambito dell'Amministrazione.

Ma è fin troppo evidente che una qualsiasi operazione finalizzata all'accertamento quasi mai resta fine a se stessa, in quanto il pronunciato e composito carattere strumentale porta inevitabilmente a sfociare in una qualche manifestazione di volontà ed allora sorge legittimo l'interrogativo se l'ispezione nella sua globalità sia da intendere quale atto singolo o quale successione di atti inquadrati in un unico procedimento o se, addirittura, possa ritenersi provvedimento o se, infine, nulla sia di tutto questo.

Un rapido *excursus* dottrinale evidenzia nel passato posizioni assai differenziate fra di loro. Si spazia dalla collocazione nella categoria dei cosiddetti 'atti continuati' e da quella fra gli 'atti semplici' (2), accomunate dal fatto che entrambe riconoscono all'ispezione la piena dignità di atto amministrativo, alla posizione opposta di chi ritiene che le ispezioni siano soltanto operazioni amministrative, in quanto l'eventuale presenza di un giudizio accanto alla mera constatazione è da intendersi semplicemente quale necessaria e logica operazione mentale (3).

Dissociando, invece, i singoli momenti e considerando il complesso delle attività poste in essere nel corso dell'ispezione quale procedimento a sé, acquistano rilievo gli atti iniziale e finale dell'ispezione stessa, intesi, il primo come il momento più logico della volizione cui si contrappone la fase esecutiva ed il secondo come il momento proprio della ricognizione, anche se è stata ammessa l'esistenza di ispezioni che si esauriscono in se stesse (4).

E, con riferimento soprattutto alle ispezioni che incidono su situazioni soggettive aliene, cioè capaci di degradare il diritto di terzi (e quelle interne di massima possono esserlo solo in via indiretta, ma ciò può bastare per addurre anche ad esse le medesime argomentazioni), potrebbe sorgere il dubbio che all'ordine di ispezione ed alla relazione, rispettivamente atto iniziale ed atto finale del procedimento accertativo, possa riconoscersi la natura di provvedimento (5).

A ben vedere, però:

- l'ordine di ispezione è atto interno a contenuto organizzativo e tale qualificazione nell'ispezione interna appare inoppugnabile (6);
- alla relazione non possono mai ricondursi caratteri imperanti di pronuncia autoritativa, perché se momento di volontà decisionale c'è, questo è successivo e non può essere, pertanto, prerogativa dell'ispettore (7).

Ne consegue, sia per l'ordine che per la relazione, la natura di mero atto.

Per gli stessi motivi, infine, tanto meno l'ispezione nel suo complesso può configurarsi quale provvedimento. All'attività informativa, per di più con rilievo esclusivamente interno, è estraneo, infatti, quel carattere cogente che ogni provvedimento ha normalmente in sé.

Riprendendo il filo iniziale ed escludendo che l'ispezione sia frutto di sola attività materiale giuridicamente indifferente o, meglio, irrilevante, non resta che rivolgere l'attenzione alle categorie degli atti amministrativi prima e dei procedimenti poi.

In passato aveva finito con il prevalere la concezione secondo la quale si considera atto amministrativo anche quel comportamento che si estrinseca in un complesso di operazioni materiali capace di un rilievo giuridico unitario in seno al procedimento, senza essere però mera esecuzione di altro atto amministrativo (8). E ciò in quanto la stessa dottrina intendeva per procedimento semplicemente una serie cronistica di atti tra loro collegati e tendenti ad un unico risultato, come riconosciuto in sede critica successiva (9).

Con la catalogazione degli atti amministrativi distinti dai provvedimenti che, grazie a più incisiva ed acuta puntualità di pensiero, da 'meri atti' sono diventati 'atti strumentali' (10), si potrebbe riconoscere all'atto ispettivo la natura di atto amministrativo strumentale in senso lato, in quanto riferito all'azione amministrativa in generale e non preordinato ad uno specifico provvedimento, ma appare evidente che ciò consentirebbe di dissipare solo in parte quell'alone d'incertezza nel quale si era dibattuto il pensiero dottrinale precedente.

Ogni perplessità sulla veste giuridica della funzione ispettiva viene a cadere, invece, se si considera che nel contempo ha avuto

luogo la svolta determinante sul fronte dei procedimenti, essendosi affermata la nozione di procedimento amministrativo incentrata sul postulato che per ogni funzione pubblica il procedimento è "forma necessaria della funzione" (11). E ciò perché oggi quest'ultima "si dispiega in forme preordinate (dalla norma) per l'intero arco del suo svolgimento" (12).

In un quadro di sintesi conclusiva si può parlare di procedimento ispettivo cui si ricollega tutta una serie di atti riferiti ai momenti di volizione e di meri atti riferiti alle operazioni materiali, entrambi *spolettati* in ordine a possibili effetti giuridici, i quali, anche se raramente si proiettano all'esterno, pur sempre possono influenzare situazioni soggettive interne in relazione a responsabilità sia disciplinari che patrimoniali.

10. IL PROCEDIMENTO ISPETTIVO NEL CONTESTO DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI.

Così impostato l'esame dottrinale, rimane da sciogliere l'ultimo nodo, cioè come collocare correttamente l'ispezione amministrativa interna nell'ambito dell'ampia gamma dei procedimenti amministrativi.

Le fattispecie che emergono dalla ricerca sono quelle dei procedimenti dichiarativi ed organizzativi.

Si è già visto che all'ispezione, in quanto attività diretta soprattutto ad accertare situazioni e comportamenti, è stata tradizionalmente riconosciuta primaria natura accertativa. Ed è, infatti, nella categoria degli atti accertativi che in passato è stata costantemente ricompresa, risentendo inevitabilmente dell'ampia e variegata gamma di opinioni che su tale categoria la dottrina ha saputo esprimere.

L'evoluzione dottrinale della teoria del procedimento ha portato a rivedere la costruzione dogmatica di tali atti, spostando il momento rilevante dal processo di apprendimento alla dichiarazione della conoscenza acquisita che i suddetti atti necessariamente comportano.

Più puntualmente, è emersa la categoria dei procedimenti dichiarativi (13), i quali, per definizione, danno certezza a fatti giuridicamente rilevanti e constano sempre di due momenti logici, uno di acquisizione, l'altro di dichiarazione.

Sotto l'aspetto strutturale, in taluni procedimenti la norma pone come predominante l'acquisizione, in altri la dichiarazione, dando luogo alla distinzione tra procedimenti di scienza e procedimenti di conoscenza. L'atto costitutivo dei primi è una dichiarazione di scienza, quello dei secondi una partecipazione di conoscenza (14).

Tale visione consentirebbe di affermare che l'ispezione amministrativa ha trovato nell'ambito dei procedimenti dichiarativi la sua giusta e forse definitiva collocazione, malgrado il permanere di qualche riserva dovuta al fatto che l'ispezione presenta, rispetto ai procedimenti dichiarativi veri e propri, peculiarità che non possono essere disconosciute.

Per questo motivo è stato detto che la collocazione sarebbe soddisfacente solo a fini puramente classificatori (15) e in senso generale forse è vero, ma per quanto riguarda la fattispecie di ispezione in esame, l'affermazione basata sul fatto che "la premienza del momento conoscitivo ed il suo realizzarsi con esplicazione di autorità caratterizzano le ispezioni, a fronte della tenuità e talora della insussistenza del momento dichiarativo" (16), appare meno accettabile, se si tiene conto che il momento dichiarativo assume spesso una sua ben precisa e sostanziale rilevanza anche giuridica (e non solo pratica) nel quadro delle finalità perseguite dal particolare procedimento.

In tale contesto, sembra decisiva la distinzione tra ispezioni non da esternare e ispezioni da esternare "in un documento, che può essere un verbale d'ispezione, oppure una «relazione d'ispezione»" (17).

Ciò ha portato a sostenere che la trascrizione documentale delle risultanze emerse dagli accertamenti è un fatto diverso, in qualche modo scisso dall'atto ispettivo in sé, al punto che la sua mancanza non fa certo venir meno la funzione propria dell'ispezione (18). Ma più semplicemente e forse con maggior aderenza alla

disciplina positiva, quando non è prevista la relazione che documenti l'esito dell'ispezione, il momento dichiarativo manca (19).

Se, invece, la relazione è d'obbligo, i due momenti, quello acquisitivo e quello dichiarativo, sono necessariamente congiunti, tenuto conto che la funzione ispettiva risponde pienamente ai propri fini istituzionali solo se considerata in tutte le sue articolazioni, non ultima quella connessa con gli adempimenti successivi, i quali non possono prendere le mosse che dal momento dichiarativo.

In linea con quanto finora affermato, non si può non concordare con chi ha riconosciuto che la relazione, riassumendo il procedimento ispettivo, non determina prevalenza della funzione acquisitiva rispetto a quella dichiarativa o viceversa (20). Le due funzioni coesistono.

Dal punto di vista del procedimento dichiarativo, null'altro c'è da aggiungere o da togliere.

Spostando il tiro sulla categoria dei procedimenti organizzativi, è subito da riconoscere che quelli aventi natura di controllo non possono non attirare a sé l'ispezione in quanto istituto giuridico imperniato su rapporti interorganici.

Ma nel procedimento ispettivo inteso quale sequenza di atti preordinati a conoscere come l'azione amministrativa viene esercitata in funzione sia della legittimità che di ogni suo possibile miglioramento, a fronte del carattere accertativo acquista rilevanza il connotato dichiarativo.

Si può affermare, pertanto, che l'ispezione amministrativa, trovando la sua ragione d'essere come procedimento organizzativo e sviluppandosi come procedimento dichiarativo, riveste la natura di quest'ultimo in funzione organizzativa del controllo.

Il concetto è stato felicemente sintetizzato da chi ha riconosciuto che "taluni procedimenti dichiarativi, come gli acclamamenti e le ispezioni, sono in funzione istruttoria, ma possono essere anche in funzione di controllo, a seconda della finalità. Il procedimento ispettivo è anzi lo strumento principale per il controllo di attività" (21).

Ed a voler sottilizzare, sembrerebbe che attorno ad alcune figure possano coagularsi peculiarità tali da consentire una catalogazione più specifica. E' il caso dell'ispezione straordinaria

(ed ancor più dell'inchiesta) che, comportando la necessità di un accertamento non generico in quanto necessariamente predeterminato, partecipa del procedimento dichiarativo in termini palesemente più pregnanti di quella ordinaria.

11. CONCETTO GIURIDICO E DEFINIZIONE D'ISPEZIONE.

Le fattispecie concrete cui l'istituto dell'ispezione dà il nome, nella loro eterogeneità hanno sempre un qualcosa che le differenzia l'una dall'altra, per cui la dottrina non è riuscita finora ad estrapolare caratteri comuni tali da poter elaborare una sicura definizione in termini di teoria generale degli atti e dei procedimenti amministrativi.

Né soccorre il diritto positivo, poiché, mancando un'esauriente norma organica, non è rintracciabile una qualsiasi definizione legislativa che possa meglio inquadrare il fenomeno.

Come si è visto, però, il discorso teorico, quando è limitato alla sola ispezione amministrativa interna, diventa più abordabile. L'analisi dogmatica, infatti, soddisfa sufficientemente le istanze inerenti alla sua natura giuridica, sul piano sistematico con l'individuazione fra i procedimenti dichiarativi in funzione di controllo, su quello contenutistico con la necessità di assicurare le esigenze di vigilanza naturalmente insite nel potere gerarchico.

L'ispezione amministrativa interna è, dunque, un procedimento amministrativo con una collocazione a sé nell'ampia categoria di tale fattispecie, dovuta al pregnante carattere del presupposto organizzativo e delle finalità acquisitive e dichiarative insieme, che la contraddistinguono.

Di per sé, essa non produce effetti giuridici autonomi, essendo strumentale il suo ruolo alle esigenze di funzionalità dell'Amministrazione. Poiché incide, però, sul comportamento di chi opera ponendo in essere non solo attività interna esternamente rilevante (22), ma spesso anche attività esterna, può essere causa di effetti giuridici portati a trascendere la mera attività interna.

Si può, perciò, concludere affermando che l'ispezione amministrativa interna è un procedimento disposto da un ufficio a ciò preordinato nel quadro della vigilanza gerarchica e realizzato dall'ispettore attraverso una serie di azioni ed un complesso di operazioni e di meri atti aventi per scopo determinate acquisizioni di scienza che trovano certezza notiziale nel momento dichiarativo rappresentato dalla trascrizione documentale.

Imperniata sui profili giuridici essenziali, nel quadro di una convincente impostazione dottrinale, sembra questa la definizione più appagante da cui partire per l'esame dei non pochi corollari di ordine strutturale e funzionale che l'istituto peculiarmente presenta.

12. POTESTÀ ISPETTIVA.

Il discorso sulla potestà ispettiva potrebbe essere liquidato in poche battute, solo a voler riconoscere subito in tale potestà la manifestazione di un potere implicito insito nel rapporto organizzatorio che presiede all'ordine gerarchico, come di fatto è (23). E, quale logica conseguenza, si potrebbe giungere ad affermare che una specifica previsione legislativa, ai fini della potestà può ritenersi superflua. Come dire che per l'ispezione amministrativa interna il principio di legalità a monte, la cui osservanza è necessaria per quella esterna, può essere disatteso, in quanto diventa fonte primaria il principio della sovrapposizione gerarchica o delle funzioni.

Qualche considerazione, però, è d'obbligo se si tiene conto che dalla potestà scaturisce il carattere distintivo saliente, connotato a qualsiasi tipo di ispezione, cioè, il tratto autoritativo. Il riferimento non è da poco, in quanto i poteri esercitabili dall'ispettore sono esplicazione di tale potestà e, vale anticiparlo, proprio i poteri dell'ispettore rappresentano un punto nodale nell'economia dell'ispezione.

L'asserzione categorica che ha introdotto l'argomento è confortata dal fatto che, rispetto alla potestà nascente da rapporto organizzatorio, gli altri tipi di possibile potestà ispettiva presentano

caratteri tali da risultare differenzianti in modo inequivocabile (24), in linea, del resto, con l'ampia fenomenologia dell'istituto.

Non solo, ma l'ammissione che la potestà ispettiva interna sussista pur senza esplicita prescrizione legislativa, è fondata anche su quel principio informatore generale dell'attività posta in essere dalla pubblica amministrazione che risponde al nome di autotutela e che è da intendere quale specifico "potere di esercitare la propria competenza fino alla sua più esatta e completa realizzazione" (25).

Così inquadrata, l'autotutela che normalmente è ricondotta all'ambito dei rapporti con l'esterno, trova opportuno spazio anche nel quadro più generale del buon andamento dell'attività amministrativa, principio questo che si ispira innanzitutto all'ottimale assetto interno della struttura gerarchica.

Già nella potestà è insito, dunque, quel carattere strumentale che giustifica la funzione ispettiva nel concorrere, assieme a tutte le altre attività, al conseguimento dei fini istituzionali dell'Amministrazione.

Il riferimento ai principi di legalità e di autotutela, pur nella loro diversa rilevanza, porterebbe a sancire la possibilità di intervento nella funzione istruttoria del procedimento ed escluderebbe, nel contempo, che si possa considerare l'ispezione frutto dell'esercizio di una potestà autonoma.

Ponendo in essere, infatti, un'attività di natura conoscitiva nei riguardi dei procedimenti attuati da un operatore, il quale, a sua volta, si serve ampiamente dell'attività conoscitiva, l'ispettore può rilevare se quest'ultima, preordinata ad un certo procedimento in ordine sia alle norme da adottare che ai documenti da acquisire, vale a dire in senso conoscitivo istruttorio, risponda pienamente alle esigenze di legittimità.

Eventuali elementi di carenza istruttoria o la presenza di elementi non ortodossi provocano necessariamente un suo intervento, da cui scaturiscono effetti che possono considerarsi di natura costitutiva in quanto modificano in qualche modo l'iter formativo del procedimento.

L'impostazione, pur suggestiva, sembra però forzare quel concetto che tradizionalmente individua nell'ispezione uno dei mez-

zi tipici di esplicazione del rapporto gerarchico quale momento di verifica delle attività. Né soccorre la considerazione che sul piano funzionale il fatto ispettivo può trovare multiforme espressione di effetti (26), essendo questo, infatti, un aspetto consequenziale che non incide sulla natura giuridica della potestà. Pertanto, argomentazioni di questo tipo attendono alla qualificazione in sé della potestà e lasciano senza risposta l'interrogativo donde essa nasca.

Quindi, pur respingendo l'assunto che l'ispezione amministrativa interna si riduce ad un fatto puramente tecnico di nuda e cruda rispondenza ad archetipi compiutamente disciplinati, bisogna ammettere che la problematica in questione rimane priva di stimoli per il giurista, siccome la potestà ispettiva degli uffici sovraordinati gerarchicamente nei confronti degli uffici subordinati, prima che nell'ordine giuridico è nell'ordine naturale delle cose. Il vincolo organizzativo sovrapposto svuota sul nascere ogni sforzo in altra direzione.

Un'ultima considerazione, in apparenza oziosa, è rappresentata da una domanda da fare non fosse altro che per opportuna completezza del discorso. Il momento logico della soggezione che scaturisce dalla potestà viene a configurarsi all'atto in cui l'ente si costituisce, giacché fin dal suo nascere ogni organismo avente autonomia amministrativa è possibile destinatario di visita ispettiva o, piuttosto, quando il soggetto ispezionato viene a conoscere la volontà dell'ufficio che ha disposto l'ispezione o, addirittura, il momento è un altro? L'interrogativo, però, non merita quel potenziale dibattito dottrinale che potrebbe esprimere, anche per evidente assenza di interesse pratico.

13. PRINCIPI INFORMATIVI DELL'AZIONE ISPETTIVA.

Il proposito di imbrigliare l'ispezione amministrativa interna in un quadro paradigmatico di chiarezza giuridica soddisfacente, trova il suo più naturale completamento nell'individuazione e nell'a-

nalisi dei principi informatori che presiedono e garantiscono la particolare funzione.

Sono principi che, comuni ad ogni ambito dell'attività amministrativa, nel momento ispettivo, pur conservando la propria identità, si integrano e, plasmandosi all'istituto in una visione di unitarietà, l'arricchiscono di un fondamentale connotato caratterizzante.

Il primo requisito, dal quale in un certo qual modo gli altri discendono, è quello dell'ufficialità (27).

L'esercizio dell'attività ispettiva in generale è funzione pubblica posta in essere da pubblici funzionari nel quadro delle potestà pubbliche. Nessun intervento in questo senso è ammesso a titolo privato. L'ispettore riceve l'ordine di accertare e riferire. Non può assumere personalmente l'iniziativa di procedere in via autonoma ad un'ispezione. Anche visite di accertamento disposte a volte sulla linea gerarchica con carattere per così dire ufficioso avendo un ruolo di semplici indagini preliminari, hanno il crisma dell'ufficialità.

Ma ogni funzione pubblica è presidiata dalla legge ai cui dettami soggiacciono obbligatoriamente gli operatori titolari della funzione. Ecco, quindi, necessariamente collegato al precedente, il principio di legalità.

E' un requisito questo che "si traduce nell'obbligo per l'ispettore di operare con l'osservanza delle disposizioni normative che disciplinano l'esercizio dell'attività ispettiva specifica e la dipendenza gerarchica, sia del funzionario ispettivo, sia del titolare dell'ufficio ispezionato" (28).

Tanto ovvio quanto essenziale è il principio dell'obiettività. E' questo un discorso di certezza giuridica non disgiunto da connotati di etica professionale. L'acquisizione autoritativa di conoscenza, tenuto conto delle implicazioni e dei possibili riflessi che comporta, non tollera accertamenti superficiali e soffre le rilevazioni poco approfondite che, in quanto tali, possono fornire un'immagine distorta della realtà.

E' come dire che lo scrupolo professionale nell'attività ispettiva non è mai troppo.

In simile contesto, "le deduzioni dell'ispettore debbono fondarsi sempre su elementi obiettivamente accertati e, in ogni caso,

non debbono essere né arbitrarie né meramente intuitive ma debbono rispecchiare un rigoroso procedimento logico-interpretativo" (29). Il comportamento *neutrale* dell'ispettore garantisce, pertanto, che gli accertamenti realizzino la rispondenza obiettiva degli atti e dei comportamenti alle norme ed ai fini da conseguire e non già la conformità di essi alle vedute soggettive di chi attua gli accertamenti stessi.

Se chi è incaricato di funzioni ispettive si pone ed è visto nella specifica figura di tutore dell'ordinamento amministrativo-contabile, nel comune e superiore interesse rappresentato dall'ottimale funzionamento dei pubblici uffici e non "di inquisitore 'super partes' in un potenziale conflitto o contrasto di interessi tra l'Amministrazione ed i soggetti titolari di uffici ispezionati" (30) sempre pronto a manifestare un *animus punendi* con un comportamento prossimo a quelle impostazioni da tempo ormai superate che ebbero una qualche fortuna nello stato di polizia del secolo scorso (31), il principio dell'imparzialità che in via naturale completa i precedenti, è pienamente assicurato.

Quinto ed ultimo principio informatore dell'azione ispettiva è quello della contestualità, il quale consiste nella simultanea presenza dell'ispettore e del titolare dell'ufficio o di chi lo rappresenta nella funzione, nonché del responsabile di ogni singolo settore ispezionato, alla formazione degli atti di accertamento in tutte le fasi del loro divenire ed in tutte le operazioni che ne derivano (32).

La contestualità racchiude in sé i due fondamentali concetti di contraddittorio e di contestazione giuridica.

Il contraddittorio è implicito in ogni tipo di contrapposizione a fini cerziatori e si sviluppa nell'ordine naturale del procedimento. Assume solennità rituale nelle verifiche di cassa e di magazzino, cioè ogniquale volta le norme impongono specifiche verbalizzazioni, nelle quali la certezza degli elementi acquisiti è garantita, accanto a quella dell'ispettore, anche dalla sottoscrizione degli agenti responsabili.

Viene, in tal modo, a configurarsi la fattispecie di documentazione avente quella speciale forza probatoria, la cui efficacia in

termini civilistici, come si vedrà meglio quando si parlerà delle operazioni ispettive, può essere rimossa solo a mezzo querela di falso.

In tutte le altre circostanze la contestualità è presente sotto forma di contestazione giuridica. Ed è quest'ultima che assicura autenticità ai fatti accertati, la cui sussistenza non può essere messa in dubbio dal titolare dell'ufficio ispezionato, al quale, però, è sempre riservata facoltà di diversa interpretazione.

Solo su questo piano acquista spessore giuridico l'accertamento di attività che, in quanto tenute alla resa del conto, sono disciplinate da norme spinte al dettaglio, le quali, delimitandone rigidamente l'alveo operativo, lasciano alle regole di condotta non giuridiche uno spazio minimo, anche se a volte di non poca rilevanza.

In ultima analisi, è grazie alla contestualità che le risultanze dell'ispezione possono ritenersi veridiche. Ed in questa veste la contestualità si pone anche quale argine alla responsabilità dell'ispettore, pur considerando che in un quadro più allargato tutti i principi indicati possono costituire punto di riferimento cui ricondurre i doveri, i poteri e, di conseguenza, la responsabilità di chi esercita la funzione ispettiva.

14. FINALITA'.

Ecco un momento del discorso giuridico sull'ispezione al quale un solo paragrafo non basta.

E' talmente importante non perdere mai di vista gli obiettivi cui l'ispettore deve costantemente tendere, che, dipanandosi l'analisi sui caratteri dell'atto ispettivo, il richiamo frequente alle finalità diventa indispensabile. Ne risulta intrisa, così, la trattazione in tutte le sue tematiche.

E non potrebbe, in verità, essere altrimenti una volta che all'ispezione amministrativa si è riconosciuto un ruolo esclusivamente strumentale, con il non indifferente rilievo di poter mettere doppiamente a frutto le sue risultanze.

Queste ultime, infatti, esaminate in via deduttiva recano vantaggio alla realtà concreta dell'ente ispezionato; analizzate, invece, con criteri induttivi costituiscono l'ideale piattaforma per assicurare al meglio l'aderenza evolutiva delle norme alle multiformi esigenze della composita organizzazione militare.

L'individuazione delle finalità nell'ambito della disciplina positiva non solo non presenta difficoltà, ma offre lo spunto per interessanti considerazioni circa la qualità e la dimensione dell'intervento ispettivo.

La legge, invero, fissa i compiti dell'ispettore indicando, per grandi linee ma senza possibilità di equivoco, obiettivi, azioni e forme d'intervento (33).

Le disposizioni regolamentari in campo militare (34), pur non richiamando la norma primaria e pur senza ricondursi ad essa con piena aderenza non ricalcandone totalmente i dettami (35), ne plasmano lo spirito alle peculiari caratterizzazioni dell'amministrazione militare con sufficiente incisività.

Emerge dal quadro generale un complesso di finalità (36) che additano, a senso unico, nell'azione di fiancheggiamento all'amministrazione attiva, il traguardo prioritario della funzione di cui si argomenta (37).

In questa ottica, gli interventi ispettivi, dalla legittimità che pur sempre rimane il riferimento primo (38), si estendono necessariamente al merito, inteso non solo quale particolare aspetto dell'economicità considerata in stretta correlazione con la legittimità, bensì allargato specificamente ai principi di buona amministrazione.

Ne consegue che il concetto di legittimità della spesa si estende a quello di validità, il quale, oltre a comprendere la legittimità, racchiude anche la proficuità, ritenuta quest'ultima quale idoneità di mezzi rispetto ad un fine predeterminato (39). E la proficuità, tenendo conto, in un unico coacervo, anche dell'equità e dell'imparzialità (40), nonché della pertinenza (41), attiene in via diretta alle "risultanze effettuali della spesa stessa" (42).

Competenza, diligenza, speditezza e tempestività dell'azione, in un quadro di adeguato utilizzo del personale e di produttore si-

nergia delle risorse disponibili, devono essere nel mirino dell'ispettore. Solo in un contesto di tal genere, il tradizionale fine di accertare il corretto svolgimento dell'azione amministrativa, può decollare, come del resto la legge vuole, verso il fine più pregnante di conseguire un migliore coordinamento ed il perfezionamento dell'azione stessa (43).

Così tracciato, il quadro delle finalità fa comprendere come soltanto la funzione ispettiva possa dare agli operatori periferici la concreta sensazione della costante, propulsiva e vigile presenza collaboratrice dell'organizzazione centrale ed attuare, di conseguenza, il necessario raccordo fra vertice e periferia, previo coordinamento nell'ambito degli organi centrali.

Ed è proprio da questa impostazione che scaturisce la finalità prima di ordine generale, cioè quella che fa dell'ispezione lo strumento-principe per prevenire e non soltanto per reprimere. Il rigido controllo inteso soprattutto in senso repressivo è e deve restare solo un ricordo del passato. Riducendosi a questo aspetto, oggi la funzione assumerebbe una veste innaturale ed irrazionale che non le è certo familiare.

Che un'organizzazione dal decentramento così capillarmente realizzato debba considerarsi *a rischio* sotto l'aspetto delle possibili deviazioni è un fatto inconfutabile, ma, nello stesso tempo, proprio il pronunciato senso del decentramento impone l'obiettivo inderogabile di perseguire la compattezza dell'amministrazione nel suo complesso, la quale può essere concretamente realizzata solo assicurando l'unitarietà del suo operato.

Il perfezionamento dell'azione amministrativa, in un quadro di limpida trasparenza dei comportamenti: questa e soltanto questa è la *misura* ultima della funzione ispettiva.

E l'asserto impone insistenza.

15. I POTERI DELL'ISPETTORE.

Il funzionario ispettivo ricopre una funzione pubblica di natura amministrativa ed è pertanto pubblico ufficiale, ma solo a voler

considerare più da vicino il suo ambito operativo inteso nel duplice aspetto delle facoltà concesse e dei limiti imposti, l'esercizio della potestà ispettiva presenta risvolti problematici di non poco conto.

E se il discorso sulla potestà può essere tutto confinato nell'alveo dottrinario, terreno quasi esclusivo del giurista, quello dei poteri investe anche aspetti di ordine funzionale.

Riaffiora il problema di fondo, cioè la mancanza nell'ordinamento positivo di specifiche ed esaurienti norme di carattere generale.

Né si può affermare che all'ispezione fondata sul rapporto organizzatorio di supremazia gerarchica possano essere estese le norme dei codici di procedura sia civile che penale, in quanto i limiti previsti, in particolare dal secondo, le sono certamente estranei.

Quando la dottrina sostiene che, in linea di principio, l'ambito dell'ispezione è quello delimitato dai diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, il riferimento è rivolto in modo specifico alle ispezioni che coinvolgono la sfera giuridica di privati, i poteri delle quali rendono indispensabile, a monte, il principio di riserva di legge.

Pertanto, nelle ispezioni la cui potestà è fondata sul vincolo gerarchico anche il problema teorico delle facoltà e dei limiti sfuma in aspetti di accentuato ordine formale, pur nel permanere di elementi sostanziali inconfutabili. Ciò consente di dare rilevanza ad ogni norma, non solo a quella legislativa e, in assenza, di trarre le linee di comportamento dai principi generali insiti nell'ordinamento amministrativo.

Tuttavia, anche per l'ispezione interna, più che verso un'individuazione problematica di poteri, sembra utile, su un piano di maggiore concretezza, orientare il discorso verso le restrizioni che l'ispettore incontra nella sua attività, pur se un'impostazione di questo tipo riduce inevitabilmente l'orizzonte.

L'ispettore ha, in pratica, una sola necessità, quella di prendere visione di tutti gli atti dell'ufficio ispezionato che reputa rilevanti. E qui non ha limiti (44). Se si aggiunge che forme di intervento volitivo esulano dai suoi compiti, il quadro è completo (45). I fini che l'ispezione persegue non richiedono altro.

E', allora, l'angolatura teleologica ad indicare la linea di demarcazione oltre la quale il comportamento dell'ispettore può diventare antigiuridico.

Tale visione, però, si ricollega al vincolo gerarchico, in virtù di quel carattere strumentale all'esercizio di funzioni proprie di altri organi che giustifica nel modo più incisivo, come si è già visto, l'essenza dell'ispezione. Ma, così procedendo, viene necessariamente ad acquistare rilevanza specifica la pertinenza alla potestà. Ed è questo elemento, in ultima analisi, l'invalidabile limite generale ai poteri dell'ispettore.

Da ciò consegue che tutti i poteri riconducibili alla supremazia gerarchica sono presenti nell'ispezione e vengono esercitati dall'organo che la ordina tramite l'ispettore. E' come dire che i poteri dell'ispettore sono correlati alla fonte della potestà ispettiva.

Si giustifica così il fatto che lo spettro dei poteri presenti nell'ispezione nascente da rapporto organizzatorio è decisamente il più dilatato e penetrante nel quadro dell'ampia fenomenologia dell'istituto.

Ed in questa luce, anche la difficoltà di applicare alla figura dell'ispettore la definizione classica che vede il pubblico ufficiale in colui che con la propria volontà individuale forma o concorre a formare la volontà dell'ente pubblico diretta al conseguimento di un fine pubblico, si rivela solo apparente. Tale concetto, infatti, trova una sua precisa linea di interpretazione nel senso che la volontà del funzionario ispettivo traduce quella primaria manifestatagli dall'organo cui fa capo la specifica potestà con l'atto iniziale di mandato, in azioni di accertamento intese a verificare che l'interesse pubblico al miglior soddisfacimento delle finalità perseguite venga pienamente realizzato. E questa linea è in perfetta aderenza con la nuova nozione di pubblico ufficiale a livello legislativo (46).

Il discorso teorico è filato via liscio, ma, trasferito sul piano pratico, la mancanza di una disciplina *ad hoc* può farsi sentire. Bisogna prendere atto, per la verità, che la sovraordinazione gerarchica, mentre a livello funzionale di amministrazione attiva è un vincolo immanente che realizza sempre e con pienezza la sua ra-

tio, quando è riferita all'attività ispettiva non presenta ancora una coscienza assimilata tale da poter pretendere altrettanto.

Una parola puntuale di codifica dei poteri consentirebbe di gestire l'ispezione su entrambi i fronti, in un quadro di reciproci comportamenti (dell'ispezionante e dell'ispezionato) assistiti da garantita certezza giuridica.

16. LA RESPONSABILITÀ DELL'ISPETTORE:

AMMINISTRATIVA, PENALE, CIVILE, DISCIPLINARE.

Responsabilità amministrativa. E' sorprendente scoprire quanta ricchezza di letteratura esista sulla responsabilità dei pubblici funzionari in generale, a fronte della quale, però, si rinvengono solo vaghi accenni circa quel momento particolare della responsabilità che attiene all'esercizio dell'attività ispettiva.

Alla trattazione dottrinale (ammesso che di trattazione si possa parlare) fin troppo frettolosa, fanno eco una previsione legislativa che non soddisfa ed un panorama giurisprudenziale modestamente sviluppato. E tutto il discorso di scarsità giuridica che finora si è ripresentato puntuale ad ogni passo del testo, qui risulta spinto oltre misura.

Un quadro così anomalo rispetto ad ogni altro spicchio dell'ordinamento amministrativo non può che insospettire il ricercatore, al punto tale da costringerlo a domandarsi se ed in quale misura si può veramente ipotizzare la responsabilità dell'ispettore quale fattispecie concreta.

Ma, nello stesso tempo, una siffatta base di partenza, appunto perché tale, presenta motivi alquanto stimolanti per spingere l'indagine almeno fin dove il difficile presupposto ragionevolmente lo consenta, prendendo l'avvio, naturalmente, da ciò che prevedono le norme positive.

C'è, innanzitutto, una specifica disposizione che, dopo aver posto direttamente a carico degli ispettori generali l'obbligo della denuncia al procuratore generale della Corte dei Conti di fatti dannosi emersi in sede ispettiva, estende la responsabilità di chi ha

causato un danno a chi aveva l'onere di denunciarlo e non l'ha fatto per dolo o colpa grave (47). E' questa un'ipotesi di responsabilità che non solleva particolari problemi anche quando è collegata alla funzione ispettiva. E' pacifico, infatti, che in sede di eventuale giudizio, la Corte, nel caso di provata omissione, debba condannare al risarcimento tutti i responsabili dell'omissione (48). Naturalmente, il coinvolgimento dell'ispettore risente di come il caso si è sviluppato ed anche dell'incidenza in termini patrimoniali che l'omessa denuncia ha prodotto.

La prima (ed anche ultima) vera norma specifica ad ampio respiro trova ospitalità nella legge che nell'ormai lontano 1972 introdusse l'arduo discorso sulla responsabilizzazione della dirigenza in tutte le sue proiezioni (49).

In questa sede l'intervento fu duplice. Si estese a tutti i dirigenti con funzioni ispettive l'obbligo di denuncia alla Procura Generale della Corte dei Conti, fino ad allora rimasto limitato ai soli ispettori generali. Si introdusse un precetto di responsabilità solidale strettamente collegato alla caratterizzazione più tipica dei compiti ispettivi.

Ma il *novum* che tale norma presenta ha in qualche modo tradito le aspettative, nulla dicendo sostanzialmente più di quanto in precedenza non avesse già rilevanza nell'ordine naturale della disciplina amministrativa, con legittimazione legislativa di carattere generale (50).

Sembra, infatti, che, collocandosi l'attività ispettiva nell'ambito delle funzioni dirigenziali e non potendo, pertanto, essere ignorata da una legge nata proprio per mettere ordine a tali funzioni con più esauriente puntualità, una previsione così formulata non vada oltre il puro e semplice atto dovuto.

Se, dunque, una problematica esisteva, questa, nelle sue linee particolari, permane tuttora.

Il concetto di responsabilità nella sua formulazione più comune associa il titolare di una funzione al venir meno di determinati obblighi di servizio nell'ambito del suo operato. Che tale evento si realizzi attraverso un *facere*, cioè un'azione o un *non facere*, cioè un'omissione, è qualificazione irrilevante ai fini della responsabi-

tà. Ciò che conta è che un certo comportamento ha posto in essere fatti concretamente dimostrabili a causa dei quali l'erario ha subito un danno.

Quanta parte di questa fattispecie astratta è rintracciabile nell'operato omissivo dell'ispettore? L'agire di quest'ultimo non si concretizza in atti modificatori dei rapporti giuridici intersoggettivi, ma in operazioni strumentali a quell'esame valutativo che resta normalmente circoscritto all'ambito della sua sfera psico-intellettuale e che sfocia esteriormente nella pronuncia di giudizi. Basta questo per capire quanto singolare sia l'ipotesi di responsabilità in questione.

Se si considera, per converso, che l'autonomia funzionale di cui l'ispettore gode nei confronti della gerarchia dovrebbe riflettere inevitabilmente un più marcato rischio di responsabilità (51), il quadro è completo (52).

Accedere ad un riconoscimento aprioristico di responsabilità attenuata o, addirittura, di irresponsabilità per il semplice fatto che l'azione ispettiva, appunto perché fortemente permeata di giudizio, da una parte si risolve in attività di consulenza e dall'altra si estrinseca quale esercizio di mero accertamento, è da respingere. L'attenzione va piuttosto spostata su quell'aspetto professionale di ordine tecnico che attiene alle molteplici possibilità di interventi verificatori, i quali, traducendosi in forme di controllo interagente, setacciano le singole realtà con il risultato certo o quasi che i comportamenti non ortodossi in qualche modo affiorano.

Il complesso delle argomentazioni appena esposte porta ad orientare la ricerca verso la causa esimente di responsabilità rappresentata dall'errore professionale cosiddetto scusabile, del quale più avanti si dirà.

Rimane, comunque, l'interrogativo circa l'effettiva sussistenza di obiettive difficoltà a tradurre sul piano pratico ciò che teoricamente appare scontato.

La previsione della specifica responsabilità, così come è tracciata dalla legge, verte sulle irregolarità "non rilevate in sede di ispezione, salvo che tali irregolarità non siano state commesse ante-

riormente a precedente visita ispettiva effettuata da altri funzionari" (53).

E qui due ordini di considerazioni si impongono.

Innanzitutto, ad un livello meno dottrinario e con riferimento al ruolo di vigilanza ed al connotato strumentale del controllo cui l'ispezione è informata, si deve riconoscere che, nell'assicurare la vigilanza, l'azione ispettiva tende a completare, indirizzare, correggere, perfezionare la condotta dei singoli operatori e gli aspetti di responsabilità che ne scaturiscono sono essenzialmente di ordine morale in quanto legati alla coscienza deontologica dell'ispettore (54), mentre è nell'esercizio del controllo che emerge il rischio insito nell'atto ispettivo.

L'indeterminatezza dei limiti che ogni controllo ha naturalmente in sé, l'incertezza e l'equivocità che certi fatti possono presentare nei loro elementi sia soggettivi che oggettivi, la difficoltà di *catturare* i singoli dati comunque rilevanti ai fini dell'indagine, tutti necessari poiché senza una visione globale possono non venire alla luce illeciti abilmente mascherati in quanto posti in essere sfruttando espedienti più o meno macchinosi: ecco solo alcuni dei possibili ostacoli che frenano il tentativo di far uscire questa particolare qualificazione tipologica della responsabilità dalla zona d'ombra in cui da sempre è confinata e che danno un'idea abbastanza precisa di cosa può nascondersi dietro ad un mancato rilevamento.

Un secondo ordine di considerazioni attiene al periodo di consumazione dell'illecito (55).

Precedentemente all'entrata in vigore della legge in esame, la giurisprudenza dominante non aveva dubbi: l'ispettore rispondeva solo del danno prodotto dopo l'ispezione (56). Ed era questo l'unico punto di riferimento certo. La norma vigente, risalendo alla precedente visita ispettiva, integra la fattispecie, stabilendo una giusta barriera (57) e puntualizzando che delle irregolarità commesse anteriormente, gli ispettori rispondono solo se "abbiano ricevuto specifico incarico scritto" o se "abbiano omesso di informare gli organi competenti", essendone "venuti comunque a conoscenza" (58).

Giunto a questo punto, il discorso è maturo per affrontare il vivo della questione.

La natura dei compiti afferenti alla sfera d'azione dell'ispettore non concede spazio all'attività commissiva, ma se, nel caso di urgenza previsto dalla legge o a seguito di suo specifico intervento al quale l'operatore aderisce, viene ad instaurarsi un'ipotesi di responsabilità amministrativa, l'ispettore è chiamato a risponderne nella misura della colpa a lui addebitabile, secondo i principi comuni a tutti i pubblici impiegati.

E', invece, l'omissione colposa che collega tipicamente la responsabilità all'azione ispettiva (59). E l'espressa previsione del legislatore non poteva essere formulata che in questo senso.

Rispetto ad ogni altra specie di pubblica attività amministrativa, dunque, l'ispettore è sì responsabile anche dei danni direttamente ed indirettamente causati, ma più propriamente, la responsabilità che in concreto può riguardarlo da vicino attiene a danni prodotti da altri e scaturisce, perciò, dalle peculiari attribuzioni istituzionali della funzione rivestita.

E la fattispecie che completa la normativa già richiamata, di responsabilità solidale "dei danni derivanti da eventuali irregolarità dagli stessi (ispettori) non rilevate in sede di ispezione" è chiara ma non proprio semplice. Si tratta, in pratica, del caso di danno erariale riconducibile sia per dolo che per colpa al comportamento del soggetto ispezionato e già esistente all'epoca dell'ispezione, ma emerso successivamente (60).

E' nell'ordine logico dell'istruttoria che si possa innanzitutto acquisire la relazione ispettiva e, poi, anche interpellare l'ispettore sul mancato rilevamento del fatto dannoso.

E qui è bene aprire una breve ma significativa parentesi.

La relazione, quale atto espressamente richiesto per documentare il momento ispettivo ai fini di ogni possibile forma di *utilitas*, non può non avere anche "una funzione volta a volta individuativa o esonerativa di responsabilità" (61). Dal contenuto della relazione debbono quindi emergere elementi decisivi circa l'estensione e la profondità degli accertamenti effettuati, altrimenti, resta pregiudicata in buona parte la sua stessa ragione d'essere.

D'accordo che l'eventualità di imbattersi in un illecito deve collocarsi all'ultimo posto nei pensieri dell'ispettore, ma non si può non riconoscere che proprio questa ipotesi paventa il caso più rilevante di errore professionale, scusabile o non, nell'ambito della pratica ispettiva. E se si verifica, la relazione può soccorrere egregiamente a scagionare o meno l'ispettore (62).

Sed procedamus. La problematica affrontata non è di facile soluzione.

La rilevanza che alcuni degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa rivestono nell'ottica della particolare fattispecie, può essere di qualche aiuto.

Per quanto attiene all'elemento psicologico, qualora venga provata l'intenzione consapevole di arrecare danno con un comportamento omissivo, il 'dolo' non si connota diversamente dalla regola generale.

E' la 'colpa', invece, a presentarsi quale vero e proprio *busillis*. Potrebbe sembrare, *prima facie*, che una qualche incidenza di colpa, pur lievissima, possa sempre ravvisarsi, considerato che l'insufficienza dell'azione ispettiva, se proprio non rientra nella figura classica della negligenza, sotto l'aspetto almeno della trascuratezza, adombra pur sempre una mancanza di diligenza (anche sotto forma di superficialità), la cui graduazione di intensità, in ultima analisi, gioca un ruolo determinante.

A ben vedere, però, sono veramente tanti gli elementi di ordine psicologico ed i fattori dal contenuto intrinseco fortemente condizionante e non soltanto in senso oggettivo, che possono influenzare l'agire dell'ispettore. A volte, infatti, basta tralasciare per un motivo qualsiasi un solo *passaggio* e salta l'esatta costruzione di un determinato accertamento e con essa la possibilità di individuare l'illecito che sotto si nasconde. In altri casi possono essere le circostanze a determinare una situazione tale da incanalare il comportamento dell'ispettore in un alveo non riconducibile a colpa professionale.

L'estrema difficoltà o, addirittura, l'impossibilità anche contingente del rilevamento, qualifica un grado lievissimo di colpa, ammesso che in tal caso di colpa si possa parlare (63). Le circostanze

ze di ambiente, tempo e luogo, nonché i parametri di comune prudenza e perizia, acquistano nell'operato dell'ispettore un tratto tutto proprio.

Il discorso sulla diligenza sarà ripreso quando si parlerà dell'errore scusabile.

Pur in un quadro più particolare, non minori difficoltà presenta l'elemento eziologico o 'nesso di causalità', anche se, limitatamente a certe situazioni, può non essere difficile far risalire direttamente o indirettamente al comportamento doloso o colposo dell'ispettore, la causa necessaria, seppur non sufficiente, del danno.

Il campo è chiaramente quello della concausalità di condotta illecita. L'ispettore, non rilevando una situazione di danno in atto, si inserisce causalmente nell'eventuale prosieguo della situazione. E' questo il suo modo di prendere parte all'evento, in quanto è così che si realizzano le condizioni previste dalla legge al fine di stabilire la connessione tra l'antecedente e l'effetto.

In pratica, la responsabilità dell'ispettore per l'ulteriore protrarsi dell'evento dannoso poggia sul fatto che egli, oltre a costituire causa indiretta avendo il suo mancato accertamento consentito la prosecuzione del danno, è diventato anche causa dell'impunità da cui l'autore dell'illecito si è sentito protetto per continuare nella sua condotta, avendo l'insufficienza dell'azione ispettiva ingenerato in lui un convincimento in tal senso.

Più improbabile appare che il coinvolgimento dell'ispettore possa estendersi a nuovi fatti illeciti che lo stesso autore, pur continuando anche in quello originario, abbia posto in essere dopo l'ispezione. L'imputabilità in tanto è riconosciuta in quanto esiste connessione diretta ed immediata fra evento dannoso e mancato rilevamento. Si potrebbe obiettare, però, che la non avvenuta rimozione dall'incarico, provvedimento che sarebbe stato certamente preso nei confronti dell'autore se l'illecito fosse stato scoperto, potrebbe essere considerata causa efficiente in ordine alla responsabilità dell'ispettore, anche per illeciti diversi consumati successivamente nello stesso incarico.

Se si tiene conto, infine, che il nocciolo della questione sta nel determinare a posteriori e con certezza se e quali inadempimenti siano imputabili all'ispettore (64) e, individuati, come gli stessi abbiano influito sull'evento dannoso, il discorso generale sulla diligenza e sulla causalità sfuma su posizioni che, ragionevolmente, concedono limitato spazio a motivate giustificazioni (65).

La concatenazione causale ha ovvi riflessi sul risarcimento del danno nel duplice aspetto della solidarietà e della ripartibilità.

L'istituto della solidarietà, espressamente previsto dalla legge, presenta un sorprendente andamento evolutivo a livello non solo di giurisprudenza, ma anche di dottrina, dal momento che spesso quest'ultima ha tratto stimolo per accesi dibattiti appunto dai mutevoli orientamenti giurisprudenziali. Malgrado ciò, la ricerca del suo fondamento continua a non essere facile.

L'aspetto che innanzitutto va affrontato è quello della solidarietà passiva, la quale viene a configurarsi in presenza di più debitori obbligati tutti per il medesimo fatto giuridico, in modo che ciascuno di essi è considerato pari grado con gli altri e può essere costretto all'adempimento per la totalità.

E' questo un principio civilistico (66) che per lungo tempo ha trovato pedissequa applicazione anche in tema di responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti (67). E quella derivante dall'esercizio dell'attività ispettiva non poteva non restarne coinvolta (68), pur considerando che le condizioni indicate dalla Corte dei Conti ed emergenti a senso unico dalle decisioni dell'epoca, lasciavano minimo spazio in tal senso (69).

In tempi più recenti, dall'impostazione teorica imperniata sul principio generale dell'equivalenza causale, che chiama ciascuno a rispondere solidalmente con gli altri dell'intero danno per il solo fatto di aver preso parte all'azione od omissione produttiva del danno stesso, l'attenzione si è spostata a considerare il concorso nel danno dall'ottica delle diverse situazioni passive correlate alla violazione di doveri differenti ed individuali, ottica ribaltata se si pensa che la precedente dava rilevanza alle obbligazioni, tutte ugualmente riferite ad un'unica prestazione.

Una più attenta lettura della norma primaria porta in primo piano le singole situazioni soggettive e la diversa efficienza causale dell'azione e dell'omissione di ciascuna di esse, per cui non si può non condividere il pensiero di autorevoli giuristi riconoscendo che "le norme della contabilità generale dello stato sono di una chiarezza solare: 'Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio' (art. 82, comma secondo), e valutate le singole responsabilità (art. 83). Ciò significa, ovviamente, che dalla violazione di distinti obblighi di servizio scaturiscono responsabilità diverse ed individuali, il cui contenuto viene determinato dal Collegio sulla base di valutazioni personali che tengono conto del grado della colpa (che dipende dalle attribuzioni e dai doveri dell'ufficio e dalle particolari circostanze nelle quali il dipendente si trovò ad operare), e dell'efficienza causale dell'azione od omissione di ciascun impiegato" (70). Ed il principio opera indubbiamente sul piano della riferibilità soggettiva più che su quello della causalità materiale.

Si può giungere addirittura a sostenere che da un principio legislativo così formulato scaturisce l'insussistenza di ogni possibile ipotesi di solidarietà (71).

Pertanto, in un quadro di corresponsabilità dominato dall'articolo 82 della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, cui è lecito far risalire il principio di ripartibilità del danno (72), ogniquale volta si vuole imporre il vincolo solidale ad una specifica ipotesi di responsabilità amministrativa, è necessaria un'espressa previsione di legge.

La *ratio legis* in esame perseguirebbe, dunque, l'intento di sancire un più severo regime di responsabilità nei confronti dell'attività ispettiva. Ed in tale caso, secondo una certa interpretazione, il giudice non potrebbe differenziare le posizioni dei convenuti sotto il profilo dell'*an* e del *quantum* risarcibile, poiché vi sarebbe addirittura una presunzione *iuris et de iure* di causalità e, pertanto, di responsabilità unica ed equivalente, che esige unicità di prestazione da parte di ciascuno.

A modesto parere di chi scrive, è da escludere la solidarietà passiva per l'aspetto connesso con la facoltà dell'amministrazione di escutere il corresponsabile ritenuto più solvibile, mentre è da ammettere la solidarietà *per l'intero*, anche se la fattispecie appare quale espressione classica della solidarietà *pro-quota*, cioè della solidarietà che, applicato il principio di divisibilità del danno se la causalità è riconosciuta equivalente, altrimenti quello di ripartibilità, coinvolge ciascun coobbligato per la sua quota-parte e per il resto del debito soltanto se gli altri responsabili non effettuano od effettuano solo parzialmente la loro prestazione.

Tale considerazione poggia soprattutto sul fatto che l'azione omissiva dell'ispettore, legata com'è alla natura dell'*inspicere*, è ben diversa dall'inazione di chi ha quale obbligo di servizio un *facere* in senso materiale e che, pertanto, l'apporto causale al danno risulta sempre differenziato (salvo il caso di provato dolo), non fosse altro perché la fattispecie ispettiva, come in precedenza già riconosciuto, si colloca normalmente nel corso di un evento dannoso consumato con una serie di atti illeciti ripetutamente perpetrati nel tempo (73). Ne consegue che anche sotto altri profili, oltre a quello della solidarietà, la responsabilità nascente da fatto ispettivo si discosta dai comuni canoni di applicazione dell'istituto.

Innanzitutto, in merito alla valutazione economica della quota-parte di danno imputabile all'ispettore, essa non può avvenire che sul piano equitativo con prudente valutazione del giudice circa il grado di efficienza della causa che ha prodotto il danno, stante l'obiettivo impossibilità di misurare tecnicamente il *quantum* del suo concorso nel fatto illecito, trattandosi di un rapporto di qualità da tradurre in un rapporto di quantità.

E poi, il potere riduttivo che la legge conferisce alla Corte dei Conti (74), il quale, intervenendo successivamente alla determinazione del danno, consiste in un apprezzamento circa l'entità della colpa (75). Buona parte di quelle circostanze attenuanti che la giurisprudenza ha individuato a fattor comune per ogni tipo di responsabilità amministrativa, fra le quali, le situazioni legate al tempo e al luogo, le difficoltà nell'esercizio della funzione, le particolari condizioni personali, sono le più significative (76), può

trovare nella fattispecie in esame una più accentuata rilevanza, accanto ad altre più peculiari, quali la limitatezza del tempo disponibile, la numerosità dei servizi da ispezionare, le risultanze pienamente favorevoli delle passate ispezioni, gli ottimi precedenti di servizio dell'autore dell'illecito (77).

Ma le stesse circostanze, soprattutto quelle obiettive, possono assurgere in determinati casi ad elemento esimente e viene così a configurarsi l'istituto dell'errore professionale scusabile che, in ultima analisi, rappresenta, sia sul piano teorico che su quello pratico, l'unico vero elemento differenziatore rispetto alle altre forme di responsabilità amministrativa.

A questo punto, è giocoforza che il discorso ritorni sulla diligenza e sulla perizia, cioè sui due parametri presi a riferimento per giudicare l'eventuale comportamento omissivo dell'ispettore.

Dal panorama giurisprudenziale che la fattispecie di responsabilità in argomento presenta, si possono trarre criteri di sicuro fondamento, poiché le decisioni, anche se poche, appaiono chiaramente indicative.

In relazione al quadro generale dell'istituto, emerge innanzitutto che "nell'adempimento delle obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale la diligenza deve valutarsi con riguardo alla natura dell'attività esercitata" e nel caso di "prestazione a sfondo intellettuale che implichi la valutazione e la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà" (78) si attenua il rigore dell'ordinario grado di diligenza, al punto non solo di escludere la colpevole imperizia e negligenza, ma addirittura di giungere a considerare rilevante unicamente quel minimo di diligenza che tutti osservano secondo il noto 'broccardo' *non intelligere quod omnes intelligunt* (79).

In altri casi l'errore scusabile è implicito. La responsabilità dell'ispettore convenuto è esclusa "non potendo farsi carico ad un ispettore di un errore di valutazione se non nel caso in cui tale valutazione appaia palesemente in contrasto con le risultanze obiettive del fatto" (80). E' stato giudicato salvo anche il caso in cui difficili condizioni e in ordine all'organizzazione e in ordine al tecnicismo, hanno reso l'accertamento problematico a tal punto che la scoperta

dell'illecito non poteva che dipendere da una "particolare sagacia ed intuito dell'ispettore" (81). Addirittura, è stata giustificata, nell'ambito di un'ispezione disposta dal Ministero del Tesoro, anche la verifica di cassa incompleta (che, in quanto tale, non aveva consentito la scoperta di un illecito in atto), adducendo a discarico la complessità della gestione, fonte di accertamenti non agevoli (82).

Spesso, infine, il discorso sulla diligenza è stato espressamente riferito ai criteri suggeriti dal codice civile e non c'è dubbio che la loro utilizzazione, sia pure in via indiretta, possa rivelarsi un ausilio sicuro e determinante anche per una fattispecie così delicata come quella afferente alla sfera ispettiva.

Per contro, è stata affermata la *culpa in vigilando* per "negligenza e violazione degli obblighi di servizio", nei confronti di un ispettore che aveva attestato la regolarità della gestione rivelatasi successivamente viziata, "pur avendo riscontrato il grave disordine contabile", rappresentato da "registri di carico alterati nei conteggi parziali e totali mediante abrasioni" e da "non concordanza tra le somme parziali ed i totali generali" e "pur avendo preso visione di atti che da soli testimoniavano la deficienza" (83).

E' stata anche riconosciuta "grave violazione degli obblighi di servizio" nei confronti di un ispettore, il quale "non provide ad acquisire l'estratto conto aggiornato del conto corrente postale con relativo saldo", in presenza di due versamenti su tale conto non ancora allibrati (risultati successivamente fittizi), il primo giustificato da "una ricevuta dell'Ufficio postale grossolanamente alterata mediante una macchia d'inchiostro fatta cadere sull'anno di emissione" ed il secondo senza "alcuna ricevuta o, comunque, senza alcun documento comprovante l'effettivo accreditamento". Ed i motivi della decisione concludono ravvisando un "comportamento assolutamente negligente" e negando, pertanto, la "diligenza particolarissima" invocata dalla difesa. Tale visione è stata ribaltata in sede di ricorso in appello, in quanto le Sezioni riunite della Corte hanno ritenuto non rilevante proprio il punto forte della tesi sostenuta dal procuratore generale e cioè, che la contraffazione "era tale da dovere indurre comunque l'ispettore ad approfondire la verifica e, se necessario, a richiedere all'ufficio postale un estratto conto

aggiornato", avendo riconosciuto la "particolare callidità degli artifici posti in essere dall'autore dell'illecito" (84).

Tirare le somme è e non è facile nello stesso tempo. In linea generale, è da ritenere che non debba sussistere responsabilità dell'ispettore quando il mancato rilevamento, rapportato alle modalità dell'accertamento ed alle condizioni obiettive in cui l'accertamento stesso è stato effettuato, non integra l'estremo subiettivo della colpa, giustificando l'errore professionale.

E dalla delineata situazione d'incertezza si potrebbe venir fuori entrando nell'ordine di idee che l'azione ispettiva debba avvalersi di un sistema di norme nel quale l'elemento giuridico risulti essere efficacemente integrato da quello tecnico.

In pratica, la graduazione di colpa viene a poggiare essenzialmente su un elemento: la presenza o meno di norme puntuali. Una cosa, infatti, è l'inadempimento che consiste nella mancata applicazione di una precisa istruzione, altra cosa è il non aver posto in essere quelle determinate e determinanti azioni che, individuate con il senno del poi, avrebbero portato alla scoperta del fatto illecito.

Dalla rassegna giurisprudenziale appena esaminata sembrerebbe emergere che la violazione dei doveri ispettivi è riconosciuta senza alcuna possibilità di concreta difesa da parte dell'ispettore convenuto, solo al cospetto di norme che indichino gli accertamenti da compiere nel più minuto dettaglio, in modo tale, cioè, che la loro fedele esecuzione porti con certezza a scoprire l'eventuale illecito.

E, sempre a livello giurisprudenziale, la conferma non è da poco, avendo la Corte dei Conti sostenuto che, quando l'azione ispettiva è supportata da istruzioni particolareggiate, non accorgersi dell'attività delittuosa significa svolgere il proprio compito "trascurando le norme ed anzi in netto contrasto con queste" e, pertanto, "in modo negligente e superficiale" (85).

Per contro, è stato riconosciuto il "corretto esercizio dell'incarico ispettivo" in assenza di una specifica previsione in merito alle operazioni da compiere (86).

In linea con tale orientamento, come è stato a suo tempo auspicato, "occorre avere una disciplina delle ispezioni che stabilisca

in relazione a ciascun servizio che cosa l'ispettore è tenuto ad accertare" (87).

L'esperienza insegna, però, che anche un'elencazione puntuale in tal senso può non essere sufficiente se non accompagnata da esaurienti indicazioni preordinate ad interagire nel quadro di una ragnatela che non lascia scampo (88).

Responsabilità penale. La legge, richiamando l'articolo 2 del codice di procedura penale (89), pone a carico dell'ispettore l'obbligo della denuncia all'autorità giudiziaria in occasione dell'avvenuto accertamento di "fatti che presentano caratteri di reato per la cui punibilità non sia prescritta querela dell'offeso" (90).

L'inadempienza comporta la perseguibilità per omessa denuncia di reato (91), a meno che l'ispettore non abbia rappresentato il fatto direttamente (e non solo per notizia) all'autorità che ha disposto l'ispezione, a mezzo di specifico rapporto o nel corpo della relazione. E' questa l'ipotesi di tipo omissivo.

Al di fuori di essa, l'ispettore può incorrere in responsabilità penale di tipo commissivo, allorché adotti comportamenti tali da configurare estremi di reato.

Forme di collusione con il responsabile dell'ufficio ispezionato, abuso d'ufficio (92), occultamento di prove che sfoci o meno in corruzione (93), concussione (94), sono questi i casi che, fra i delitti contro la pubblica amministrazione, possono più da vicino riguardare l'attività ispettiva.

Rientra, infine, nell'ipotesi di responsabilità penale anche l'eventuale azione giudiziaria promossa da un soggetto ispezionato avverso un determinato comportamento dell'ispettore, quale potrebbe essere il caso di alcuni reati contro la persona (diffamazione, ingiuria, minaccia).

Responsabilità civile. Non offre spunti di particolare rilievo la fattispecie di responsabilità civile, in quanto le azioni antigiuridiche poste in essere nell'esercizio dell'attività ispettiva dalle quali possa conseguire un danno ad un soggetto che non sia l'erario, sono regolate dalle comuni norme civilistiche secondo i parametri tradi-

zionali degli illeciti civili, al pari di quelle riferite a qualsiasi altra attività. Non le distingue alcuna differenza, né valgono ai fini del risarcimento le attenuanti e le esimenti che nella responsabilità amministrativa sono riconducibili ai caratteri peculiari dell'attività ispettiva.

Resta solo da individuare le possibili ipotesi concrete in cui l'ispettore può essere chiamato a rispondere.

Il caso più classico, cioè quello del diritto soggettivo di un terzo leso ingiustamente, può trovare la sua causa, direttamente, sia in un'azione che in un'omissione dell'ispettore, indirettamente, in un'azione del soggetto ispezionato posta in essere a seguito di specifico intervento dell'ispettore.

Più teorica che concreta, infine, è l'ipotesi di danno prodotto dall'ispettore nell'esercizio delle sue funzioni, mediante azione che si configuri quale esplicazione di attività compiuta a titolo privato.

Responsabilità disciplinare. Soggetto ai doveri che il vincolo gerarchico impone senza alcuna differenza rispetto ad ogni altra categoria di pubblici impiegati in quanto la sfera di autonomia funzionale che lo contraddistingue attiene alla libertà di esercizio della funzione nei suoi canoni istituzionali più che all'indipendenza dell'azione in senso lato, l'ispettore è potenziale destinatario di provvedimento disciplinare più facilmente di quanto si possa immaginare (95).

E le manifestazioni di tale responsabilità si ricollegano, naturalmente, ai momenti più tipici della funzione svolta.

Una prima ipotesi, forse la più ovvia, verte sull'eventualità che l'ispettore preavvisi l'ente designato, facendo venir meno quell'elemento-sorpresa che pur sempre rimane una delle caratteristiche più proprie dell'ispezione.

Contravvenire ad ordini precisi in merito all'oggetto dell'ispezione, travalicando i limiti del proprio mandato o rispettando quest'ultimo solo in parte, costituisce un'indubbia trasgressione disciplinare.

Disattendere le direttive che *sostengono* la figura dell'ispettore sul piano comportamentale è una terza ipotesi sempre in agguato (96).

Ma anche sul piano dei compiti istituzionali è ipotizzabile un richiamo di natura disciplinare, qualora una negligente condotta operativa sia posta in essere dall'ispettore (97).

Caso a sé è la denuncia di reato inoltrata dall'ispettore all'autorità da cui dipende e non a quella giudiziaria. Esonerato dalla responsabilità penale, come si è appena visto, può non essere immune da quella disciplinare.

Anche il coinvolgimento a seguito di denuncia per danno all'erario a carico di un soggetto sottoposto in precedenza ad ispezione, configura una fattispecie concreta di responsabilità disciplinare, possibile perfino nel caso in cui l'assoluzione in sede di giudizio lo riconosca esente da quella amministrativa, giacché l'azione disciplinare e quella giurisdizionale corrono su binari paralleli e non convergenti.

Un'ultima considerazione riguarda la sua qualità di dirigente. La disciplina legislativa sulla dirigenza stabilisce che "i dirigenti delle diverse qualifiche sono responsabili, nell'esercizio delle rispettive funzioni, del buon andamento, dell'imparzialità e della legittimità dell'azione degli uffici cui sono preposti" (98), pena la rimozione dall'incarico con una diversa utilizzazione del dirigente. La norma è da ritenere operante anche nei confronti dei dirigenti con funzioni ispettive, pur essendo di non facile applicazione ad un'attività imperniata sul giudizio, in quanto comporta una valutazione globale sull'azione del dirigente alla luce di parametri chiaramente riferiti alla produttività dell'amministrazione attiva.

17. DIRITTI E DOVERI DEL SOGGETTO PASSIVO.

Lo stato di soggezione che caratterizza il rapporto tra ispettore e responsabile dell'ufficio ispezionato poggia essenzialmente sui poteri del primo. I doveri dello stesso sono meno in evidenza, ma non per questo meno influenti.

Dei poteri si è detto nello specifico capitolo, dei doveri in senso lato, soprattutto trattando della responsabilità (99).

Più in generale, però, possono sfuggire certe regole giuridiche e non giuridiche di ordine comportamentale più strettamente legate al particolare tipo di rapporto che viene ad instaurarsi con l'ispezione.

Troppo semplice sarebbe dire che può soccorrere l'immanenza del vincolo gerarchico. Il campo d'azione così vasto, gli atti sottoposti ad accertamento che riflettono posizioni così diverse fra di loro, i fatti da indagare che attengono a situazioni non sempre fedelmente ripetitive dello stesso canovaccio, riconnettono alla figura dell'ispettore doveri che in altre attività sono meno ricercati in quanto meno condizionanti e che possono influenzare sensibilmente l'atteggiamento del soggetto passivo (100), anche se, a stretto rigore di logica, ciò che nell'ambito del rapporto per l'ispettore rappresenta un dovere, per il soggetto ispezionato dovrebbe costituire un diritto.

Certo, la soggezione che caratterizza lo speciale rapporto reca in sé precisi convincimenti; un conto, però, è sentirsi obbligato, un conto è la certezza giuridica precostituita di ogni situazione.

Non si può dire che, a differenza di altre Amministrazioni, le norme in ambito Difesa siano avare di formalità esecutive, ma pur sempre si deve riconoscere che un'uniformità di indirizzo procedimentale meglio individuata inciderebbe favorevolmente nell'economia generale dell'ispezione.

In linea di massima, le norme che attengono ai diritti ed ai doveri dei soggetti sono implicite in quelle che disciplinano l'oggetto dell'ispezione, ma se ciò è vero per alcuni comportamenti, per altri aleggia incertezza.

Il Regolamento dispone che "alle ispezioni devono assistere gli agenti responsabili della gestione" (101). Sembra un concetto inteso a racchiudere implicitamente tutta una serie di doveri fra i quali, in via principale, quelli di:

- esibire ogni documento voluto dall'ispettore, rilasciandone, se richiesta, copia conforme;

- fornire tempestivamente i chiarimenti necessari per analizzare nel dettaglio i fatti esaminati;
- consentire la visita di ogni ambiente rilevante ai fini dell'ispezione;
- predisporre la documentazione che l'ispettore ritiene di dover acquisire.

Ma un contatto disciplinato in termini così stringenti, dovrebbe prevedere, accanto alle deduzioni riportate dall'ispettore nella relazione, anche le eventuali controdeduzioni del soggetto ispezionato. La possibilità riconosciuta all'ispettore di richiedere verbalizzazioni in contraddittorio anche fuori dei casi tassativamente previsti, potrebbe costituire una più puntuale tutela in questo senso.

Praticamente, invece, il comportamento cui è chiamato il soggetto passivo si traduce in un generico dovere di assistenza tutta e soltanto preordinata ad agevolare le operazioni ispettive.

Un atteggiamento di resistenza a modalità esecutive che esulino da quelle previste dalle Istruzioni è da ricomprendere tra i diritti dell'ispezionato? Sembrerebbe di sì, anche perché l'estensore della norma ha voluto riconoscere alle Istruzioni un carattere "di massima" (102).

Il problema di fondo, però, tocca il diritto che il soggetto ispezionato ha di opporsi ad ordini impartiti dall'ispettore che possano ritenersi interventi di amministrazione attiva (103). Il dovere generico di accertare, rappresentare e proporre che qualifica l'azione ispettiva, dovrebbe fugare ogni dubbio in proposito.

Anche nella previsione "promuovere gli opportuni provvedimenti correttivi" (104), l'azione di *promuovere* non deve essere intesa nel senso di *disporre*, bensì di *indicare*, con riserva di procedere al rilievo (e non al diretto intervento) se la proposta non viene accolta. E ciò perché si tratta di un'azione che si pone solo quale premessa logica di opportuni provvedimenti ed ha pertanto nei loro confronti rilevanza puramente stimolatrice o motivazionale.

Ma diritti potrebbero individuarsi anche in altre direzioni, a cominciare dal perché l'ispezionato non debba conoscere ufficialmente il contenuto della relazione.

A parte il fatto che l'espressione scritta può talvolta non rappresentare efficacemente la reale situazione dibattuta a voce, sarebbe certamente utile avere cognizione del "parere generale sul funzionamento e sulla gestione dei servizi ispezionati" (105) che suggella la relazione stessa.

Un diritto inoppugnabile del soggetto ispezionato è quello di conoscere integralmente il contenuto dell'ordine di ispezione, documento questo che, come tra breve si vedrà, può anche attribuire poteri e stabilire limiti oggettivi di natura particolare.

Ed ancora, la pretesa di un giudizio sulle proprie capacità professionali potrebbe anche configurarsi quale diritto del soggetto ispezionato (106).

Rimane da stabilire, in chiusura di un argomento così delicato, quali forme di reazione l'ispettore debba adottare verso atteggiamenti di resistenza ad oltranza in rifiuto a richieste che egli ritenga diritti-poteri certamente spettantigli.

La sottoposizione gerarchica sul piano ordinativo potrebbe qualificare una vera e propria trasgressione al dovere di obbedienza, con possibilità di apertura di un procedimento disciplinare. Ma la peculiarità del rapporto ispettivo induce ad un diverso comportamento, il quale, oltre ad essere meno autoritario a livello personale, presenta anche il determinante vantaggio di avere in sé forza certamente risolutiva. All'ispettore basterà ripetere la richiesta al superiore diretto del responsabile resistente; in presenza di ulteriore diniego, interesserà l'autorità che ha disposto l'ispezione, l'intervento della quale ripianerà il conflitto.

In sintesi, la soggezione che di fatto regna sovrana nel rapporto ispettivo (107), non deve far dimenticare che la *licenza* di accertamento insita nella funzione è presupposto di un'attività pur sempre giuridica e come tale non può debordare dai comuni principi garantistici che l'ordinamento ha previsto a beneficio di ogni soggetto.

NOTE AL CAPITOLO II

(1) ZACCARIA, *L'ispezione ...*, cit., p. 28.

(2) Secondo P. BOBBA (*Lezioni di diritto amministrativo*, III edizione, Torino, Giappichelli, 1954, p. 151), l'atto continuato risulta costituito da "più atti ognuno dei quali è dotato di propria funzionalità ma, perché compiuti dallo stesso agente e compresi anche nel successivo svolgimento di una loro complessiva unità, può anche dirsi rappresentino una entità a sé stante: così per es. le operazioni di censimento, le istruttorie, le ispezioni, ecc.". A.M. SANDULLI (*Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 227 e seguenti) cataloga implicitamente l'ispezione fra gli atti semplici, poiché, trattando dell'atto continuato, afferma sì che in esso è un unico agente a porre in essere una serie di diverse determinazioni destinate a fondersi, ma riconosce tale figura solo nell'inchiesta.

(3) E tali operazioni non possono sfociare in *meri* atti, come appare evidente dal pensiero degli autori che seguono. F. CAMMEO (*Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1960, p. 554 s.), confutando la vecchia tesi sostenuta da V.E. ORLANDO e dal SANTI ROMANO, afferma che la nozione di atto amministrativo non può essere limitata ai soli atti "che non siano azioni materiali, ma abbiano un contenuto psicologico", e che, di conseguenza, gli atti materiali sono anch'essi atti amministrativi. "Invero ciò è evidente quando sono preceduti da una dichiarazione della volontà di compierli e per la circostanza di questa dichiarazione, ma anche se ciò non sia, procedono dalla volontà (se pur non ne dichiarano una) e quindi, come le dichiarazioni anche negoziali, hanno una nota comune, la volontarietà, che li riunisce in un unico concetto". In tal senso, successivamente, anche P. GASPARRI, il quale, includendo le ispezioni fra le operazioni amministrative di natura sia fisica che psichica, riconosce che possono qualificarsi atti amministrativi (*Corso di diritto amministrativo*, Volume II, Padova, Cedam, 1964, p. 77 e 83).

(4) Vedasi successiva nota (17).

(5) LEVI, cit., p. 111 s.

(6) VALENTINI, cit., p. 33.

(7) ZACCARIA, *L'ispezione ...*, cit., p. 31.

(8) Vedasi precedente nota (3).

(9) GIANNINI, cit., p. 529. "Ancor oggi", aggiunge l'Autore, "quest'accezione è rimasta nell'uso comune, con valore atecnico".

(10) GIANNINI, ibidem, p. 672.

(11) F. BENVENUTI, Funzione amministrativa, procedimento, processo, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1952, p. 118 s.

(12) GIANNINI, cit., p. 537-538.

(13) L'attributo *dichiarativo* può avere "il significato di atto che enuncia e pubblica un effetto giuridico che già è stato prodotto da altro atto (in contrapposto a «costitutivo»), e il significato di atto che dà rappresentazione ad un fatto (in contrapposto con «dispositivo»). E' il secondo significato che viene usato nella locuzione di «procedimento dichiarativo»" (GIANNINI, cit., p. 908).

(14) GIANNINI, ibidem, p. 910 s. L'Autore, tra l'altro, sostiene a ragione che la dichiarazione di scienza, più che rendere noto l'ignoto, come da qualcuno affermato, rende certo l'incerto e distingue le certezze che ne conseguono fra legali e notiziali, riconducendo l'esito dell'ispezione a queste ultime. Nella dichiarazione di scienza, incentrata "sull'analisi di accadimenti reali in ordine all'acquisizione di consapevolezza" è preminente l'elemento tecnico rispetto a quello giuridico (è il caso dell'ispezione amministrativa), contrariamente a come è strutturata la partecipazione di conoscenza (es. l'avviso di convocazione di una commissione).

(15) VALENTINI, cit., p. 38.

(16) VALENTINI, ibidem.

(17) GIANNINI, cit., p. 922. Anche A.M. SANDULLI (Diritto amministrativo, Libro I, Jovene, Napoli, 1982, p. 563), trattando, tra gli atti non aventi contenuto di volizione, quelli ricognitivi, afferma che "le ispezioni che sono procedimenti di indagine espletati dagli organi ordinari dell'Amministrazione, possono culminare in un atto ricognitivo o esaurirsi in se stesse".

(18) VALENTINI, cit., p. 41.

(19) *Rectius*, manca l'esternazione, poiché l'accertamento non rimane mai circoscritto alla sola sfera psichica di chi lo effettua, in quanto l'esito dell'ispezione ha sempre un seguito, anche se in via indiretta.

(20) GIANNINI, cit., p. 978. L'impostazione ha integrato quella precedente del LEVI, cit., il quale riferiva la più ampia nozione di attività conoscitiva al solo momento logico dell'acquisizione di scienza.

(21) GIANNINI, ibidem, p. 1244-1245.

(22) Trattasi dell'attività *guidata* da norme e prescrizioni interne, quali possono essere quelle dettate dalle circolari. La sua rilevanza esterna trova fondamento nel fatto che le suddette norme e prescrizioni sono "regole di un comportamento diligente od opportuno, della figura soggettiva che agisce nell'interno dell'apparato. Sicché la violazione e l'errata applicazione di esse possono concretare un comportamento negligente o inopportuno, il quale, ricorrendo gli altri elementi richiesti, potrà anche realizzare fattispecie di atti illeciti o di atti amministrativi viziati per eccesso di potere. Per tale caso, del resto, la giurisprudenza già ha abbozzato la figura sintomatica della violazione di circolare; se la circolare contiene solo prescrizioni interne volte a disciplinare il modo con cui devono essere ponderati gli interessi relativi ai motivi che la norma prescrive per l'atto amministrativo, l'inosservanza della circolare è indice rivelatore di errata valutazione dei motivi" (M.S. GIANNINI, *Enciclopedia del diritto*, sub-voce "Attività amministrativa", Volume terzo, 1958, p. 992).

(23) Un riconoscimento esplicito in tal senso viene anche dall'autorevole posizione dottrinale su cui il presente lavoro si puntella. Afferma, infatti, il GIANNINI (*Diritto ...*, cit., p. 922-923) che "la potestà d'ispezione è, per consuetudine, ritenuta compresa nella soprordinazione gerarchica, per cui l'ufficio soprordinato, nel rapporto interno d'ufficio e nel rapporto interorganico di gerarchia, ha per definizione poteri ispettivi nei confronti dell'ufficio subordinato". La dottrina, d'altro canto, al potere implicito ha contrapposto il potere autonomo, attestato antitetivamente in quanto la potestà ispettiva sarebbe una potestà finalistica di porre in essere acquisizioni di scienza aventi un mero scopo conoscitivo e non strumentale rispetto alle attribuzioni proprie di ciascun organo, verso le quali assumerebbe una posizione di completa indipendenza.

(24) Innanzitutto, la potestà inerente a funzione, la quale può coinvolgere la sfera giuridica di estranei alla pubblica amministrazione e trova, internamente, il suo esempio più significativo nell'attività ispettiva posta in essere dal Ministero del Tesoro (vedasi nota 12 del primo capitolo). Poi, la potestà inerente al rapporto intersoggettivo di controllo tra Stato ed Enti pubblici. Infine, la meno frequente potestà ispettiva accidentale nascente da fatto o atto giuridico quale può essere la concessione di un servizio pubblico.

(25) F. BENVENUTI, sub-voce "Autotutela", *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 539. L'Autore, nel quadro sistematico dell'autotutela amministrativa, individua (pag. 545) una forma di "autotutela spontanea che ha per oggetto l'attività di organi e di soggetti. Usualmente tale potere viene ricondotto al capitolo dei controlli e, in particolare, dei controlli sostitutivi, ma se si voglia identificare il controllo in una attività dovuta e regolata sia quanto al se che quanto al modo del suo esercizio, non vi è dubbio che anche un tale intervento sull'attività deve essere considerato come un caso di autotutela spontanea in quanto lasciato alla valutazione discrezionale della pubblica amministrazione. Ciò si compren-

de molto bene in quelle ipotesi in cui l'intervento è opera di un superiore e avviene nell'ambito di un rapporto gerarchico: tipici i casi di avocazione, di sostituzione e quelli strumentali delle ispezioni, inchieste, ecc.".

(26) Si pensi solo alle irregolarità o, peggio, agli illeciti rilevati, alle valutazioni di efficienza, all'opera di consulenza.

(27) Da non confondere con la pubblicità, poiché un accertamento ispettivo potrebbe anche avere carattere riservato.

(28) ZACCARIA, L'ispezione ..., cit., p. 106. E' chiaro come il principio di legalità sia qui tutt'altra cosa rispetto al precetto di legittimità, canone del diritto contabile che nella sua identità formale è disciplinato soprattutto da norme regolamentari e che sostanzialmente attiene alla giustificazione, rispetto alla norma regolatrice, della causa di una spesa o dell'uso di un bene patrimoniale. Poiché nel gergo comune i termini 'legalità' e 'legittimità', citati con riferimento al loro rispetto nell'attuazione delle spese, vengono a volte confusi, la precisazione appare doverosa in questa sede che meglio consente di coglierne la diversità.

(29) ZACCARIA, ibidem.

(30) ZACCARIA, ibidem.

(31) Vedasi nota (22) del primo capitolo.

(32) La contestualità non deve essere scambiata con la concomitanza dell'azione, elemento questo che caratterizza l'attività ispettiva quale *unicum* rispetto ad ogni altra attività di controllo (cfr. paragrafo 30).

(33) D.P.R. 748/1972 - art. 12, già citato.

(34) RAU - Titolo XXI (testo integrale in appendice). Inoltre, Istruzioni Amministrative e Contabili per l'applicazione del RAU approvate con Decreto Interministeriale Difesa-Tesoro 22 dicembre 1977 (d'ora innanzi: Istruzioni nel testo, IAC nelle note) - Libro XII.

(35) In particolare, ignorano (o danno implicitamente per scontata?) "l'opera di consulenza e orientamento nei confronti del personale degli uffici sottoposti a visita ispettiva".

(36) Vedasi anche il paragrafo 24.

(37) A conferma di quanto asserito, spicca, tra gli altri, un autorevole intervento con il quale l'organo di vertice del potere esecutivo ha, a suo tempo, efficacemente inquadrato le linee evolutive dell'istituto ispettivo (Circ. n. 8716- 66500-22.3 in data 28 settembre 1973 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio riforma dell'Amministrazione. La parte più significativa in proposito è riportata nel corpo del paragrafo 22). Ma nell'ambiente militare

già qualche anno prima si affermava: "Scopi dell'attività ispettiva sono l'accertamento della condotta regolare della gestione e l'accertamento di una eventuale condotta irregolare, in buona od in mala fede. Ma la funzione ispettiva si propone di eliminare procedure non più adeguate alla progressiva organizzazione tecnica. La nuova tecnica 'organizzazione e metodo' frutto della tecnica più recente della scienza dell'amministrazione ha dato vita a razionali sistemi di controllo che hanno sostituito in larga misura, sistemi ispettivi del passato. Perciò la tecnica ispettiva ha assunto un nuovo aspetto, quello di attività ausiliaria dell'amministrazione e degli organi direttivi" (I. SCIARRETTA - A. MAZZA, L'amministrazione militare, Modena, S.T.E.M. Mucchi, 1967, nota 1, p. 1391).

(38) Le IAC - Libro XII - esordiscono indicando nella conformità alle norme in vigore il "precipuo scopo" delle ispezioni amministrative e contabili e subito dopo aggiungono che gli ispettori "devono, pertanto, accertare che gli atti, le procedure, i movimenti, la custodia e la conservazione dei valori e dei materiali dell'Amministrazione si attuino nell'osservanza delle disposizioni legislative e regolamentari, e conformemente alle direttive impartite dagli Organi competenti".

(39) La dottrina ha elaborato il concetto di proficuità finanziaria riferito alla verifica amministrativo-contabile (vedasi nota 12 del primo capitolo). Con riferimento ai tre momenti del *merito* che sono alla base di ogni provvedimento discrezionale (*an, quantum, quomodo*), cioè *se, in che misura e come* soddisfare un'esigenza, il sindacato di proficuità attiene esclusivamente al terzo. Ed in quest'ottica possono affiorare, tra l'altro, i cosiddetti *costi-ombra*, che più o meno sono presenti un po' dappertutto e che a volte proprio occulti non sono (cfr. Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica, M.S. GIANNINI, il 19 novembre 1979 - Tipografia del Senato, p. 9). Inoltre, per il concetto di proficuità in relazione a quello di utilità, inteso quest'ultimo in termini di *valore d'uso* dei beni, cfr. G. ZACCARIA, Corso di contabilità di Stato e degli Enti pubblici, Roma, Terza edizione, 1974, Stamperia nazionale, p. 603-604, nota (30).

(40) Per tutti, sull'equità: R. RESTA, Equità e discrezionalità nella P.A. in: Studi in onore di G.M. Di Francesco, Milano, Giuffrè, 1957 e sull'imparzialità: V. ALLEGRETTI, L'imparzialità amministrativa, Padova, Cedam, 1965.

(41) E' pertinente la spesa posta in essere nel pieno rispetto delle procedure formali ed informali previste per raggiungere un determinato fine. Più precisamente, la pertinenza va vista quale relazione diretta ed immediata fra oggetto della spesa ed oggetto del capitolo di bilancio. E' questo un aspetto importante che il momento ispettivo può cogliere meglio, fondato com'è su quegli atti preparatori interni che non compaiono nella documentazione an-

nessa ai rendiconti. Nell'esame di questi ultimi, infatti, non può sfuggire l'eventuale prevalenza accordata al criterio cosiddetto della finalizzazione, in base al quale si ritiene di dover imputare ad uno specifico capitolo di bilancio tutte le spese necessarie per la realizzazione di un determinato fine, comprese quelle che, trovando precisa collocazione in altro capitolo, non possono che concorrere in via strumentale e mediata. Lo stesso discorso, impostato nell'ottica della struttura del bilancio, configura il principio della specializzazione (o specificazione), in virtù del quale l'apparente presenza della stessa fattispecie in differenti capitoli impone la scelta del capitolo che si presenta maggiormente specializzante.

(42) ZACCARIA, *La spesa...*, cit., p. 21.

(43) Una linea di indirizzo a suo tempo dall'alto indicata, consente di riassumere con felice sintesi i concetti appena esposti. "L'amministrazione", è stato affermato, "deve essere corretta, dal punto di vista giuridico, regolare dal punto di vista finanziario, opportuna dal punto di vista tecnico ed economico e soprattutto imparziale ed efficiente. E' l'imparzialità la prima manifestazione di giustizia ed è l'efficienza che assicura la concretezza dell'operare sia rispetto all'interesse generale infungibile, sia rispetto i destinatari particolari dell'azione amministrativa" (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Direttiva n. 104590/207 in data 30 novembre 1972).

(44) Per la documentazione non ammessa al suo riscontro, vedansi note (71) e (93) del settimo capitolo.

(45) E' stato osservato: "E' da escludere che l'ispettore possa impartire ordini atteso che il suo compito consiste nell'esaminare, accertare, rilevare e riferire formulando quelle proposte che a suo avviso debbano mobilitare gli organi dell'amministrazione attiva per i provvedimenti di merito; parimenti è da bandire ogni tendenza all'automorfismo che, riflettendo versatilità affatto soggettive, potrebbe indurre a realizzazioni atipiche nella gestione della cosa pubblica" (M. MUSONE, *Il controllo ispettivo nell'Amministrazione della Difesa*, Napoli, Tip. Cortese, 1968, p. 25). In effetti, non può essere ipotizzabile l'attribuzione di poteri che di fatto sostituiscano la volontà decisionale dell'ispettore a quella del responsabile titolare dell'ufficio ispezionato. Una tale sovrapposizione non è ammissibile se non in casi eccezionali, tenuto conto della netta separazione che deve sussistere fra le due sfere di attività, l'una operativa, l'altra verificatoria, le quali, pur accomunate dalla stessa finalità di fondo, sfociano in distinte responsabilità. Ed il concetto è rimasto rigido anche con l'avvento della norma legislativa istituzionale (D.P.R. 748/1972), la cui previsione ammette l'adozione di provvedimenti da parte dell'ispettore, limitatamente, però, ai soli casi di urgenza. (L'ipotesi non costituisce una novità, essendo ripresa da quanto prevedeva per gli ispettori generali lo statuto degli impiegati civili dello Stato al già citato art. 156 - vedasi nota 42 del primo capi-

tolo). Trattandosi, peraltro, di interventi imposti dalle circostanze e non adottati di propria iniziativa, all'ispettore è lasciata la sola valutazione discrezionale circa l'effettivo stato di urgenza. Ed anche il rilievo di legittimità violata nella fattispecie dell'irregolarità contabile sul tipo ad esempio di un emolumento corrisposto in misura errata, resta un semplice atto di contestazione indipendentemente dal fatto di essere seguito dall'immediata ottemperanza da parte dell'agente ispezionato. Se ciò avviene, è per volontà di quest'ultimo e non per ordine dell'ispettore, il quale, in caso contrario, ne fa oggetto di menzione nelle *note riassuntive* (vedasi paragrafo 33) ed il *momento della verità* rimbalza sul rapporto tra l'organo che presiede alle ispezioni e l'ente ispezionato. Fanno eccezione le esuberanze e le deficienze di danaro e di materiali rispetto alle risultanze contabili, riscontrate nelle verifiche di cassa e di magazzino (RAU - art. 529). E' appena il caso di rilevare, infine, che il tipo di potestà ordinatoria in virtù della quale l'ispettore può impartire ordini, quali, ad esempio, quelli inerenti all'esibizione di atti, titoli, documenti in genere, è tutt'altra cosa dal momento che attiene alla funzionalità dell'ispezione e non a quella delle attività ispezionate.

(46) La legge 26 aprile 1990, n.86, all'articolo 17, nel ridisegnare l'articolo 357 del codice penale, ha colmato il vuoto che la norma abrogata presentava, individuando i tre parametri su cui la pubblica funzione amministrativa poggia la sua identità, e cioè, che essa è "disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi e certificativi". Ed in ognuno di essi, la funzione ispettiva, pur di natura interna, si riconosce.

(47) D.P.R. 3/1957 - Statuto impiegati civili dello Stato. L'art. 20 - secondo comma recita: "Qualora il fatto dannoso venga accertato da un impiegato con qualifica di ispettore generale, nel corso di una ispezione, questi è tenuto a farne immediatamente denuncia al procuratore generale della Corte dei Conti, informandone nel contempo il direttore generale o il capo del servizio competente". Il quarto comma, richiamando la norma generale (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 - Nuove norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, art. 83, terzo comma), riportata anche dal Testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti - R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 53, terzo comma, afferma: "Ove in sede di giudizio si accerti che la denuncia fu omessa per dolo o colpa grave, la Corte può condannare al risarcimento anche i responsabili della omissione".

(48) Anche se "in dottrina si è ritenuto che si può far luogo a condanna soltanto quando all'omessa denuncia si riconnette un danno erariale, come avviene nel caso in cui non sia più possibile agire nei confronti degli autori dell'illecito in quanto l'omissione della denuncia ha consentito la prescrizione

dell'azione" (GUARINO, Dizionario Amministrativo, Volume II, Milano, Giuffrè, Seconda edizione, 1983, p. 1311).

(49) D.P.R. 748/1972 - art. 12 - quarto, quinto e ottavo comma. E' appena il caso di rilevare che la responsabilità dell'ispettore emerge anche quando una norma speciale non la prevede espressamente. Ad esempio, l'art. 7 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, avente per oggetto la disciplina delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, nel mutare i contenuti dell'art. 20 del T.U.- Statuto impiegati civili, ignora la funzione ispettiva.

(50) R.D. 2440/1923 - art. 81 - comma quarto. Per la verità, l'estensione all'ispettore della responsabilità propria del contabile ha origini lontane. Si legge all'art. 47 del R.D. 3 novembre 1861, n. 302, concernente la normativa sulla contabilità di stato: "Gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, e specialmente quelli ai quali è commessa la ispezione e la verifica delle casse e dei magazzini, dovranno rispondere dei valori che fossero per colpa loro perduti dallo Stato". La norma è stata ripresa dalla legislazione in vigore negli stessi termini; unica variante è l'uso dell'espressione "riscontro" al posto di "ispezione". Ma in proposito non si può non ricordare, anche per un doveroso omaggio alla magnifica tradizione giuridico-amministrativa che fa capo alla Camera dei conti piemontese, antecedente storico dell'attuale Corte dei Conti, che già in precedenza la legge 23 marzo 1853, n. 1483, all'art. 20 - primo comma, si esprimeva negli stessi termini.

(51) L'ispettore, infatti, nell'esercizio delle sue funzioni è solo con se stesso, non ha collaboratori, ogni decisione è sua e soltanto sua.

(52) E' stato addirittura adombrato (ZACCARIA, L'ispezione..., cit., p. 166) che "salvo casi di particolare gravità, la sottoposizione a giudizio di ispettori ai quali, pur avendo agito con scrupolo, sia sfuggito, nel corso dell'ispezione un elemento rivelatosi a posteriori di un certo rilievo, potrebbe provocare la fuga dalle funzioni ispettive di elementi qualificati i quali vedrebbero aggiungersi al sacrificio di un'attività estremamente onerosa, un rischio personale continuo, di gran lunga maggiore di quello cui sono esposti i loro colleghi che attendono all'espletamento di mansioni burocratiche". Perplexità sorgono anche per il fatto che nei non pochi convegni degli ultimi trent'anni (dove dottrina e pratica si sono sempre coniugate felicemente, facendo spesso emergere inaspettate verità), l'argomento è stato appena sfiorato, pur nell'unanime auspicio di maggiore chiarezza e puntualità.

(53) D.P.R. 748/1972 - ottavo comma.

(54) In taluni casi potrebbero anche sfociare in ipotesi di responsabilità ma di ordine puramente disciplinare, non apparendo configurabile con certezza un rapporto di causalità materiale.

(55) Un illecito può assumere due distinte fisionomie temporali, può essere cioè, *continuato* o *isolato*. La responsabilità dell'ispettore è normalmente insidiata dall'illecito continuato, anche perché di quello isolato può, a distanza di tempo, non rimanere traccia evidente ed al momento dell'ispezione non essere, pertanto, rilevabile dalle scritture contabili in corso.

(56) La Corte dei Conti ha mandato assolti alcuni ispettori demaniali coinvolti nello stesso caso, "in applicazione del principio giurisprudenziale, da cui questo Collegio non ritiene di discostarsi, secondo il quale gli ispettori possono essere ritenuti responsabili, per violazione del proprio dovere di vigilanza, solo per il danno verificatosi successivamente all'ispezione, e che è stato reso possibile dall'omesso accertamento delle precedenti irregolarità di gestione" (Sez. II, 30 ottobre 1971, n. 61, in Riv. Corte dei Conti, 1972, I, p. 124). "Pertanto, nel difetto di prova circa il momento in cui il danno ebbe a verificarsi non si può ritenere che gli ispettori convenuti versino in colpa" (Sez. I, 14 giugno 1972, n. 64, sentenza citata in Rassegna di Giurisprudenza in tema di responsabilità amministrativa e contabile, A. DE STEFANO - F. GARRI - A. M. ROSSI BRIGANTE, Milano, Giuffrè, 1976, p. 378). Il passato registra anche isolati orientamenti giurisprudenziali che, con più ricercata puntualità, vanno da quello secondo il quale, nel caso di illecito protratto nel tempo e sfuggito a più ispettori succedutisi nell'ente, questi ultimi avrebbero dovuto tutti rispondere in solido tra loro per i danni prodotti fra il momento dell'ispezione ed il momento di cessazione dell'illecito, a quello che riteneva responsabile l'ispettore limitatamente ai danni prodotti nell'arco di tempo compreso fra la sua ispezione e quella successiva, sempre che, ovviamente, il danno non fosse cessato prima.

(57) La soluzione è felice perché tale orientamento, come è stato acutamente osservato (ZACCARIA, L'ispezione ..., cit., p. 169), "può motivarsi con argomentazioni logico-giuridiche più convincenti giacché l'inadempimento del successivo ispettore assurge autonomamente a nuova concausa efficiente, tale da rompere ogni nesso tra le ulteriori frodi e le omissioni imputabili al precedente ispettore".

(58) La norma non lo dice ma è da ritenere che, nel caso di irregolarità *continue*, si riferisca a quelle iniziate ma anche *esaurite* prima della precedente visita ispettiva. Per le irregolarità iniziate dopo, tre sono le possibili ipotesi, e cioè, che siano cessate prima, durante o dopo l'ispezione successiva. Mentre non ci sono dubbi, come si è visto, per il terzo caso, nel quale la responsabilità sussiste comunque, c'è da domandarsi se agli altri due si estenda la stessa responsabilità (come la legge farebbe intendere), oppure se all'ispettore possano essere imputate soltanto le eventuali negative conseguenze patrimoniali derivanti dalla mancata tempestività del risarcimento all'erario. E la considerazione potrebbe essere valida anche per l'illecito in corso all'epoca della precedente ispezione e cessato prima di quella successiva. Fermo restan-

do che ancora oggi l'ispettore è chiamato a risarcire solo la parte di danno verificatasi dopo la sua ispezione (vedasi sentenza citata in nota 73 del presente capitolo), sul piano pratico la concatenazione dei due momenti dovrebbe riguardare l'illecito sfuggito a più ispettori di seguito. Infatti, i danni prodotti dopo la precedente ispezione in conseguenza di un illecito iniziato prima della stessa, sono addebitabili al precedente ispettore. Un conto, dunque, è l'arco di tempo cui riferire l'imputabilità del danno, un conto l'arco di tempo utile a determinare l'esistenza o meno di responsabilità da parte dell'ispettore.

(59) Per omissione colposa si intende un accertamento omesso. Più sottilmente, si potrebbe disquisire sul fatto che l'ispettore possa non essersi accorto dell'irregolarità, nonostante abbia puntualmente eseguito il dovuto accertamento. L'ipotesi di omissione si apre su un ventaglio di possibilità che spaziano dalla superficialità alla distrazione, dall'incapacità al dolo, e che sono tutte da dimostrare in funzione del tipo di responsabilità (penale, amministrativa, disciplinare) che ne può scaturire. Si consideri, inoltre, che in sede di processo relativo ad un illecito già esistente all'epoca dell'ispezione ma denunciato dopo, la difesa può ritenere produttore *aggrapparsi* anche al giudizio dell'ispettore, da intendere positivo non avendo quest'ultimo eccepito alcunché circa l'illecito in corso. Ed è questa la forma più comune di possibile coinvolgimento dell'ispettore.

(60) Le occasioni possono essere le più svariate: altra ispezione, denuncia all'Autorità giudiziaria, controlli interni di vario tipo. Più delicata è la posizione dell'ispettore nel caso in cui l'ipotesi venga a verificarsi a seguito dell'esame dei documenti allegati alla relazione effettuato dall'organo che ha disposto l'ispezione.

(61) VALENTINI, cit., p. 116.

(62) Dalla sentenza citata nella successiva nota (80) risulta che, nel formulare il proprio giudizio, la Corte dei Conti si è servita in modo determinante della relazione ispettiva.

(63) Come dire, *ad impossibilia nemo tenetur*, anche se, in merito alla distinzione fatta tra difficoltà ed impossibilità (ZACCARIA, L'ispezione ..., cit., p. 167) è da ritenere, per quanto riguarda l'amministrazione militare, caratterizzata da una normativa certamente complessa ed in rapido divenire ma di regola puntuale e dettagliata, che più realisticamente sia da accogliere l'ipotesi di graduazione delle difficoltà, riconducendo quella dell'impossibilità al solo caso di vera e propria causa di forza maggiore.

(64) E l'onere della prova, trattandosi di responsabilità amministrativa, spetta al titolare dell'azione, cioè al procuratore generale della Corte dei Conti.

(65) In proposito, è stato anche osservato che "il difetto di diligenza del buon funzionario per negligenza od imperizia, in tanto è imputabile in quanto per esso sia prevedibile l'evento dannoso e questo sia derivato da un errore inescusabile; che se l'attività richiesta verte nel campo dell'impossibilità, non può elevarsi a titolo di responsabilità. Questa interiorizzazione della 'causa imputabile' non sempre vive limpida ed aperta nella normazione giuridica: così in alcune tipizzazioni (responsabilità oggettiva, ad esempio) essa è molto affievolita dinanzi alla ferrea necessità della connessione materiale e spicca, invece, in modo più o meno evidente in altre, quali l'infruttuosa indagine ispettiva,.... in cui non si può prescindere dallo stato di colpevolezza in senso puramente soggettivo" (L. GRECO, Il rapporto di causalità nell'inadempimento contabile, in Riv. Corte dei Conti, 1955, II, p. 62).

(66)Articoli 1294 e 2055 del codice civile.

(67)Sotto il profilo storico si consideri che la norma fondamentale a disciplina della responsabilità riguardante più soggetti è rappresentata dall'art. 82 - secondo comma della legge di contabilità generale dello Stato, la quale fu approvata sotto l'imperio del codice civile del 1865 che in materia di obbligazioni con pluralità di debitori differenziava quelle di natura contrattuale, nei cui confronti era esclusa ogni presunzione di vincolo solidale, da quelle extracontrattuali dove il principio di solidarietà passiva era pienamente affermato.

(68)Sentenza citata in nota (83) del presente capitolo.

(69)Fu sancito dalla Corte che rispondono solidalmente del danno gli impiegati, i quali "congiuntamente e con azione inscindibile abbiano contribuito al verificarsi dell'evento dannoso" (Sez. I, 30 luglio 1951, n. 82, Riv. Corte dei Conti, 1951, III, p. 209 s.), mentre, non nasce solidarietà quando il danno è provocato dalla "violazione di distinti e autonomi obblighi di servizio gravanti su diversi impiegati", mancando "tra i vari loro comportamenti, pur convergenti nella determinazione del danno, una connessione tale da determinare una generale solidarietà passiva" (Sez. riun., 1 febbraio 1960, n. 73, in Riv. Corte dei Conti, 1960, III, p. 2 s.), o quando i comportamenti dei vari corresponsabili non sono "destinati a perseguire finalità avvinte da un intrinseco nesso di concordi competenze" (Sez. I, 9 luglio 1974, n. 56, in Foro amministrativo, 1974, I, p. 450). Un solo, fin troppo ovvio, commento. Fra l'azione commissiva posta in essere dall'autore del danno e quella omissiva dell'ispettore non esiste quella connessione che è presente, invece, quando l'azione congiunta ed inscindibile di ciascun compartecipe è determinante dell'intero danno.

(70) P. MADDALENA, Problemi irrisolti della giurisdizione amministrativo-contabile: la solidarietà, in Foro amministrativo, anno LIII, 1977, p. 2514. E aggiunge BENNATI (cit., p. 744): "Ciò vuol dire, in chiari termini, che ove alla produzione dell'evento dannoso abbiano partecipato più soggetti, ciascuno risponde per il fatto proprio, cioè nella misura in cui ha concorso alla

determinazione del danno". Ma in sede giurisprudenziale (Corte dei Conti, Sez. riunite, 24 ottobre 1983, n. 351/A, in Foro amministrativo, 1984, I, p. 1562) si continua ad affermare che "la norma di cui al comma 2, art. 82 non può essere correttamente interpretata se non alla luce del principio della solidarietà; essa opera, cioè, nei riguardi del rapporto tra Erario creditore e condebitori, come introduttiva di un criterio per individuare il limite entro cui ciascun coobbligato può essere via via escusso, ferma restando la facoltà del creditore di stabilire discrezionalmente l'ordine dell'escussione; e, nei riguardi del rapporto tra i condebitori, come il limite entro cui il debitore escusso può rivalersi nei riguardi del coobbligato, ferma restando la potestà del giudice del danno, di lasciare operare, ai fini della ripartizione tra i coobbligati della somma rappresentativa di quel limite, la presunzione di parità di quote di cui al comma 2, art. 1298 c.c. ovvero di determinare, in base alla diversa intensità della partecipazione causale, un altro criterio distributivo".

(71) E' stato, infatti, categoricamente affermato che "in tema di responsabilità non c'è posto per la solidarietà" (MADDALENA, cit., p. 2515). Del resto, se si pensa che la giurisdizione contabile, tra le sue finalità, si pone anche quella di promuovere, attraverso il perseguimento delle responsabilità, la correttezza, nonché il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, come voluto dall'articolo 97 della Costituzione, è proprio facendo sì che ognuno paghi in relazione alle proprie effettive responsabilità, che essa può risultare più efficace e credibile, mentre apparirebbe semplicistico, poco congruo o addirittura iniquo e di dubbia costituzionalità, un sistema che sollecitasse l'Amministrazione a rivalersi sul dipendente solo perché più solvibile.

(72) In base al principio della ripartibilità, ciascun responsabile risponde in termini di rilevanza dell'azione od omissione commessa. La ripartibilità consente "la discriminazione della responsabilità, ai fini della determinazione del *quantum* da porre a carico del singolo coobbligato, in ragione della efficienza causale del fatto concorrente a ciascuno imputabile" (BENNATI, cit., p. 745).

Ne discende sul piano pratico che quando il danno:

- è ripartito fra tutti i convenuti, ciascuno risponde, in via parziaria, per la sua quota-parte;

- è totalmente addossato ad uno o più convenuti principali, con determinazione solidale anche di un *quantum* a carico dei convenuti secondari, questi ultimi rispondono in via sussidiaria, cioè solo quando la pretesa risarcitoria dell'erario rimane insoddisfatta, essendo risultate infruttuose le procedure esecutive a carico dei convenuti principali e limitatamente all'importo del loro addebito, con possibilità di rivalersi mediante azione di regresso.

(73) Su questa linea è normale che l'ispettore venga chiamato a rispondere in solido limitatamente alla somma "pari al pregiudizio economico che avrebbe potuto evitare se avesse concluso l'indagine ispettiva con la dovuta diligenza" (Corte dei Conti, Sez. Giur. Reg. Sard., 13 giugno 1984, n. 116-R, in Riv. Corte dei Conti, 1984, I, p. 548). L'imputazione dell'efficienza causale da parte della Corte è riferita, pertanto, solo al prosieguo dell'illecito dopo la visita ispettiva.

(74) R.D. 2440/1923 - L.C.G.S. - art. 83 - primo comma.

(75) Ma l'entità della colpa "non costituisce il solo criterio cui far capo ai fini dell'applicazione del potere riduttivo. Accanto ad esso, sono suscettibili di valutazione non solo quegli elementi che hanno determinato la situazione di fatto nella quale si è prodotto l'evento dannoso, ma anche qualsiasi circostanza che - come afferma la Corte - 'secondo il prudente apprezzamento del giudice, può indurre ad una motivata, meno rigorosa valutazione della responsabilità'" (GUARINO, Dizionario Amministrativo, cit., p. 1327-1328).

(76) Cfr. BENNATI, cit., p. 749 e 750.

(77) Decisione citata nella precedente nota (73) e relativo ricorso in appello (Sezioni riunite, 5 ottobre 1987, n. 550/A, sintesi in Riv. Corte dei Conti, 1988, I, p. 43).

(78) Corte dei Conti, Sez. I, 7 aprile 1973, n. 26. Commento di A. DE TARANTO avente per titolo: La responsabilità amministrativa dell'impiegato e l'errore scusabile, in La funzione amministrativa, 1974, p. 622.

(79) Al riguardo è anche "degni di menzione la categoria della c.d. 'colpa cosciente', elaborata dalla giurisprudenza della Corte dei Conti allo scopo di inquadrare nell'ambito della responsabilità comportamenti che, pur non potendosi definire come conseguenza di colpa grave, darebbero luogo ad ipotesi di leggerezza e trascuratezza nella valutazione d'insieme dell'operato dell'agente" (R. IZZO, Contabilità di Stato e degli Enti pubblici, Simone, Napoli, 1986, p. 168).

(80) Corte dei Conti, Sez. II, 30 ottobre 1971, n. 61, già citata nella precedente nota (56). Qui l'ispettore non è quello demaniale, bensì quello di cancelleria, al quale era sfuggito l'ammancio esistente nella gestione contabile del campione penale.

(81) Corte dei Conti, Sez. Giur. Reg. Sic., 10 giugno 1976, n. 1121, in Foro amministrativo, 1976, p. 2840. E la conclusione della sentenza non lascia dubbi: "Il Collegio ritiene piuttosto che ci si trovi, nella specie, di fronte ad una di quelle situazioni le quali, in quanto caratterizzate da quegli speciali artifici e da quell'oculato tecnicismo, in questo caso messi in evidenza dalla Corte d'Appello di Palermo come prove di una particolare lucidità mentale ed esperienza dell'imputato, in breve, di una sua notevole abilità, anche

dissimulatória, costituiscono, per la costante giurisprudenza di questa Corte, causa di forza maggiore, esimente da responsabilità (v. da ultimo Sez. I, 26 novembre 1975, n. 95, in causa Miele) persino per un agente contabile, qualifica certamente non rivestita dagli ispettori".

(82) Corte dei Conti, Sez. II, 28 aprile 1969, n. 77, in Riv. Corte dei Conti, 1970, I, p. 61. Pur riconoscendo che le funzioni dell'ispettore di finanza "non soltanto non escludono le verificazioni di cassa, ma anzi puntano su queste, quale necessaria base di partenza per qualsiasi indagine amministrativo-contabile", la Corte ammette che "quando l'indagine investe l'ispezione di una gestione contabile di notevole complessità", e l'ispettore, pertanto, è "chiamato ad eseguire accertamenti compositi", tenendo conto, peraltro, dei "fini cui mirano gli accertamenti stessi" (sic!), "può ritenersi anche plausibile che la verifica di cassa sia stata limitata a riscontri meramente formali" e "ciò porta, evidentemente, ad escludere ogni responsabilità del convenuto".

(83) Corte dei Conti, Sez. I, 10 ottobre 1963, n. 169, in Foro amministrativo, 1964, p. 79. La gravità della negligenza nel caso in questione è dimostrata anche dal fatto che, come si evince dal testo della decisione, lo stesso ispettore ebbe a riconoscere "quale 'infortunio' sia stata per lui l'ispezione di cui si tratta" (egli era peraltro prossimo al collocamento in quiescenza) e dalla mancata riduzione dell'addebito, "non ravvisando la Corte l'esistenza di motivi validi".

(84) Decisioni già citate in precedenza, rispettivamente nelle note (73) e (77).

(85) Corte dei Conti, Sez. I, 21 maggio 1971, n. 57, in Riv. Corte dei Conti, 1971, ed. 1981, III - IV, p. 67. E si aggiunga che nel caso in questione, più ispettori di seguito, commenta ironicamente il Collegio, "posero in rilievo la *diligenza* con la quale l'impiegato infedele assolveva il proprio compito e la speditezza del servizio".

(86) Decisione relativa al ricorso in appello citato in nota (77). In particolare, l'Alto Consesso ha accolto il ricorso argomentando che, pur nella "minuziosa elencazione degli obblighi che incombono all'ispettore nell'espletamento delle ispezioni alle casse" prevista dal Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti aeronautici (all'epoca dell'illecito il RAU, per l'Aeronautica, non era ancora entrato in vigore), "nulla si rinviene che riguardi espressamente le verifiche da compiere per il riscontro delle risultanze delle scritture contabili con quelle degli estratti conto inviati dagli uffici presso i quali sono depositati i fondi degli enti. A loro volta, le istruzioni impartite dal Ministero della Difesa - Ufficio centrale ispezioni amministrative (Mod. 3, da compilare in sede di ispezione ordinaria ministeriale «n.d.r.»: trattavasi, in realtà, di 'questionario' interno predisposto dall'Aeronautica per i propri ispettori - vedasi nota 92 del settimo capitolo), prevedono che la di-

chiarazione ispettiva da apporre sul registro 'memoriale di cassa' certifichi, fra l'altro, che 'la rimanenza del c/c postale è concordante con quella profferta dal presente registro, tenuto conto della rimanenza data dall'ultimo estratto conto inviato, in data, dall'Ufficio dei c/c postali di, nonché dei pagamenti e dei versamenti effettuati sul c/c postale per i quali non è ancora pervenuto il relativo certificato di allibramento'. Dall'esame di tali disposizioni non è dato evincere, come invece affermano la decisione impugnata ed il procuratore generale, che fra gli adempimenti cui l'ispettore era tenuto, fosse compreso anche quello di accertare - con qualunque mezzo - il saldo del depositario aggiornato alla data della verifica di cassa, inclusi quindi anche i movimenti successivi all'ultimo certificato di allibramento pervenuto. Pertanto, poiché dagli atti di causa risulta inconfutabilmente che gli adempimenti prescritti dalle norme regolamentari e di servizio vigenti furono dall'ispettore con diligenza assolti, è da escludere che il suo comportamento sia - sotto questo profilo - configurabile come colposo". A stretto rigore di logica, si potrebbe obiettare che la vincolante formulazione dello stampato relativo al 'processo verbale di verifica di cassa', mentre prevede la deduzione dall'ultimo saldo pervenuto degli assegni postali emessi, tace circa i versamenti effettuati dalla cassa sul conto corrente postale. In presenza di tale situazione, l'ispettore, per adempiere con fedele osservanza a quanto indicato e poter pervenire nel contempo alla richiesta corrispondenza con i saldi del registro-giornale, o integra lo stampato, e ciò, di massima, non dovrebbe essere consentito, o acquisisce l'estratto conto aggiornato. Del resto, basta chiedersi perché l'estensore del 'modello' in questione abbia ignorato tale tipo di operazione, considerato anche che un'errata impostazione iniziale sarebbe stata certamente corretta in tanti anni di adozione del modello stesso. Tenendo conto, infine, che un modulario prescritto ufficialmente è da assimilare ad un'istruzione, cioè ad una norma avente comunque vincolante contenuto giuridico, il suo rispetto va osservato non solo per quanto *dice*, ma anche per quanto *non dice*. Il caso esaminato, visto nel complesso delle due decisioni, può considerarsi emblematico, presentando, in misura sufficientemente indicativa, tutte quelle speciali connotazioni che la colpa, l'efficienza causale, la solidarietà e la riduzione dell'addebito possono assumere nella responsabilità amministrativa derivante da ispezione. Ma è questa la sede più opportuna anche per un'ultima considerazione di carattere generale, pur riconoscendo che non è il caso di insistere troppo sulla trattazione dottrinarica, nonostante che l'argomento racchiuda contenuti di stimolante portata. Nell'illecito esaminato, l'Amministrazione, in sede penale, non si è costituita parte civile e, di conseguenza, il giudice non si è pronunciato sul risarcimento del danno. Se ciò si fosse verificato, l'ispettore, ammesso un suo coinvolgimento in tale sede, sarebbe stato certamente assolto da ogni imputazione di reato, con danno totalmente accollato, quindi, all'autore dell'illecito. La rilevanza non è da poco se si tiene conto che per quanto concerne gli effetti della sentenza penale nel giudizio di responsabilità, la giu-

risprudenza della Corte dei Conti si presenta divisa. Secondo un determinato orientamento, infatti, la sentenza penale preclude, per il principio del *ne bis in idem*, l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa nei confronti dell'autore del danno. Secondo un differente indirizzo, invece, stante la diversità degli elementi di giudizio tra l'azione civile in sede penale e l'azione di responsabilità amministrativa, nonché la riserva di giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica, il giudizio civile formatosi nel processo penale non preclude l'instaurazione del giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti del soggetto già condannato in quella sede (BEN-NATI, cit., p. 829, in nota 53 sono citate le relative sentenze). Le due linee giurisprudenziali producono effetti opposti verso l'ispettore, il quale, salvo con la prima, rischia seriamente, come si è visto, di restare compromesso con la seconda.

(87)S. TERRANOVA, Relazione conclusiva alla Tavola rotonda..., citata in nota (10) del primo capitolo, p. 278.

(88)Alcuni esperimenti felicemente riusciti riguardano attività con pronunciate caratterizzazioni di ordine tecnico, con specifico riferimento a quelle tributarie, postali e sanitarie. In particolare, nel Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, i numerosi manuali, cosiddetti 'prontuari', annessi alle Norme ed Istruzioni per il servizio delle ispezioni, costituiscono un formidabile ausilio per l'ispettore. Meno puntuale, sotto questo aspetto, appare il Libro XII delle IAC.

(89)Nel nuovo codice di procedura penale, articolo 331.

(90)Cfr. paragrafo 34.

(91) Codice penale - art. 361. In tale contesto è da tenere in considerazione anche la norma generale ex-art. 40 - secondo comma dello stesso codice che, disciplinando l'ipotesi di responsabilità penale a titolo di concorso, stabilisce: "Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo".

(92)Codice penale - art. 323, così come modificato dall'art. 13 della legge 26 aprile 1990, n. 86.

(93)Il codice penale configura due distinte forme di corruzione, quella 'impropria' e quella 'propria' (artt. 318 e 319), aventi per oggetto, la prima, un atto d'ufficio, la seconda, un atto contrario ai doveri d'ufficio. In particolare, la corruzione impropria ha lo scopo di evitare il danno che può derivare all'Amministrazione dalla venalità dei soggetti ad essa preposti, venalità che, anche quando non porta al compimento di atti illegittimi, nuoce alla dignità ed al prestigio dell'Amministrazione medesima, perché getta discredito e sospetto sul suo funzionamento. Il compenso che il funzionario accetta è

indicato dalla legge con il termine 'retribuzione' e consiste in ogni prestazione in danaro o di altra utilità che abbia il carattere di corrispettivo per l'atto d'ufficio compiuto dal funzionario stesso. Rinviamo a quanto si dirà in più appropriata sede (paragrafo 28.c), qui è opportuno anticipare che l'ispettore può non *demonizzare* ogni *presente* offerto a titolo di ospitalità dall'ispezionato, in quanto, essendo nel suddetto concetto di retribuzione senza dubbio implicita una certa proporzionalità tra la prestazione dei terzi e quella del funzionario, non si può parlare di corruzione quando sussista una sproporzione manifesta tra le due prestazioni, come nei casi di piccoli donativi (sigarette, bibite, caffè e simili) e di modesti omaggi di cortesia. In tal senso si è costantemente espressa la Corte di Cassazione, a giudizio della quale i doni di cortesia che escludono la corruzione sono quelli rappresentati da cose di trascurabile valore, mai quelli costituiti da somme in danaro di qualunque entità, anche lieve (cfr. Sentenze: 7 giugno 1954, in *Giustizia penale*, 1954, II, p. 922, n. 641; 16 maggio 1958, in *Giustizia penale*, 1959, II, p. 74, n. 40; 16 giugno 1958 in *Giustizia penale*, 1959, II, p. 74, n. 41; 1 febbraio 1951, in *Giurisprudenza Cassazione Penale*, 1951, p. 4076). La stessa Corte, però, ha ravvisato il delitto di corruzione nell'offerta ed accettazione di un biglietto di lotteria (Sent. 12 novembre 1951, in *Giurisprudenza Cassazione Penale*, 1951, p. 4464). Nell'ambito della corruzione propria, si osserva che la locuzione "atti contrari ai doveri d'ufficio" comprende ogni atto che sia in contrasto con norme giuridiche o con istruzioni di servizio, nonché con il buon uso del potere discrezionale, in altre parole, con un uso che non si ispiri ad imparzialità e giustizia oppure non corrisponda allo scopo per cui il potere medesimo è conferito. Inoltre, è da sottolineare l'aggravamento speciale previsto al punto 2 del secondo comma dell'art. 319 c.p. - che potrebbe rivestire particolare importanza per il reato *de quo* posto in essere da un funzionario con compiti ispettivi - relativo all'eventualità che dal fatto derivi, successivamente, "il favore o il danno di una parte in un processo civile, penale o amministrativo".

(94) Codice penale - art. 317. Un caso tipico potrebbe essere quello dell'ispettore che, in qualità di pubblico ufficiale, avendo accertato una violazione di legge, estorce all'autore una somma di danaro o altro beneficio personale con la minaccia di denuncia. Più semplicemente, può abusare del suo ufficio l'ispettore che, al fine di procurarsi un vantaggio patrimoniale o non, promette un esito dell'ispezione particolarmente favorevole.

(95) Di conseguenza, tenuto anche conto degli altri tipi di responsabilità esaminati, non si può proprio dire che quella ispettiva sia un'attività *a basso rischio*.

(96) In particolare, anche eventuali momenti di tensione nei rapporti con i responsabili dell'ente ispezionato, specie nel caso che l'ispettore non abbia informato in termini adeguati l'autorità che ha disposto l'ispezione, possono dare luogo a responsabilità disciplinare.

(97) Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, se per effetto di successiva ispezione dovessero emergere tanti e tali rilievi da far sorgere concrete perplessità sull'approfondimento dell'azione ispettiva precedente.

(98) D.P.R. 748/1972 - art. 19 - primo comma. Va precisato che tale tipo di responsabilità, nascendo dai risultati negativi dell'attività svolta e non da un comportamento illecito, più che disciplinare è amministrativa di natura non patrimoniale, "una responsabilità, dunque, di tipo 'manageriale', analoga a quella dei dirigenti delle imprese private, la quale attiene essenzialmente alla capacità..... ed ha a presupposto l'affievolimento della 'fiducia' riposta nel dirigente per ciò che riguarda le mansioni di cui egli è investito" (SANDULLI, Diritto, p. 287 - 288).

(99) Per quanto riguarda i diritti dell'ispettore, invece, si possono tralasciare quelli strettamente attinenti al rapporto che si instaura con l'esercizio della funzione, in quanto essi rientrano in realtà fra i doveri del soggetto ispezionato e la rilevanza di questi è preminente sul piano giuridico. L'attenzione va rivolta, piuttosto, ai diritti in senso lato, i quali spaziano dagli aspetti che riguardano il suo *status* (principalmente, il trattamento economico, lo sviluppo di carriera, la sede di servizio) a quelli connessi con l'attività (autonomia funzionale e decisionale, sufficiente arco di tempo rispetto all'onerosità dell'ispezione, disponibilità di un ufficio dotato di congruo personale al quale appoggiarsi ad ispezione ultimata per compilare la relazione evitando così che tale onere *appesantisca* l'ispezione stessa, possibilità di seguire la definizione dei rilievi mossi, formazione ed aggiornamento professionale, ecc.). A quelli che maggiormente qualificano sia la funzione che l'identità dell'ispettore, è riservata, nella seconda parte del testo, trattazione specifica.

(100) a. Basti pensare al ruolo che l'elemento personalità può giocare a favore dell'ispettore anche nei più comuni comportamenti. D'altro canto, però, imbrigliare rigidamente i canoni operativi del momento ispettivo con regole procedurali che scendano fin nel minimo dettaglio come se si trattasse di attività esclusivamente tecnica, se può essere un'ottima ricetta contro forme più o meno soggettive di empirismo, può anche frenare quel pizzico di estro a beneficio dell'ingranaggio funzionale che non stona mai.

b. La locuzione *soggetto passivo* è giustificata dalla sottoposizione che il rapporto gerarchico esige. In realtà, ai fini del più felice esito dell'ispezione in termini di proficuo miglioramento dell'azione amministrativa, meno il comportamento dell'ispezionato è *passivo*, meglio è.

(101) RAU - art. 526.

(102) IAC - Libro XII - para. 1 - ultimo capoverso.

(103) Salvo quanto disposto:

- dalla legge (D.P.R. 748/1972 - art. 12 - primo comma) circa l'ipotesi di urgenza, anche se la valutazione sul reale stato di urgenza, come tutti gli atti discrezionali, può dare adito a contestazione;

- dal RAU - art. 529 - lett. a) e d) - ultimo comma.

Cfr. nota (45) del presente capitolo.

(104) IAC - Libro XII - para. 1 - lett. b).

(105) IAC - Libro XII - para. 9 - lett. d).

(106) Cfr. paragrafo 33 e relativa nota (95). Inoltre, diritti del soggetto passivo potrebbero essere *toccati* più o meno involontariamente dall'ispettore, esasperando certi atteggiamenti comportamentali, quali, ad esempio, la richiesta di sospensione totale delle attività durante l'ispezione e la presa di un orario di lavoro protratto o comprensivo anche dei giorni non lavorativi, soprattutto se le disponibilità di bilancio dell'ente ispezionato non consentono di fronteggiare ulteriori prestazioni straordinarie rispetto a quelle programmate.

(107) La soggezione è qui intesa in senso giuridico, con esclusione, pertanto, di ogni possibile riferimento ai rapporti di ordine personale, per i quali vedasi nota (32) del sesto capitolo.

Capitolo III

STRUTTURA E MODALITA' DELL'ATTO ISPETTIVO

18. L'ORDINE D'ISPEZIONE.

L'ordine di ispezione, detto comunemente *lettera di incarico o credenziale*, merita un momento di speciale attenzione soprattutto perché, quale atto introduttivo, ha una sua precisa rilevanza giuridica da mettere a fuoco.

Nella sua qualità di essere promanazione di una potestà compresa nel potere gerarchico, l'ordine di ispezione appartiene alla categoria degli ordini amministrativi (1).

Sul piano più strettamente giuridico, trattasi di atto interno al quale non si può riconoscere la natura di provvedimento, bensì quella più appropriata di atto organizzativo d'iniziativa del procedimento (2).

Dubbi potrebbero nascere seguendo l'impostazione di chi ha sostenuto che l'ispezione configura l'esercizio di mera attività materiale e che in questo senso è da intendere quale pura e semplice esecuzione di un provvedimento, da ricercarsi, appunto, nell'atto che ordina l'ispezione. Ma si è già visto che tale teoria per l'ispezione amministrativa interna non regge (3).

Più semplicemente, la questione sembra potersi risolvere domandandosi chi è il destinatario dell'ordine di ispezione. In altre parole, individuando chi e come vincola l'ordine di ispezione, si può trovare la risposta più aderente circa la sua natura. L'ordine di ispezione configura un comando di *facere* rivolto al soggetto titolare di funzione ispettiva o è, piuttosto, un ordine che costringe il soggetto sottoposto ad un *patri*? Formalmente l'ordine si estrinseca in un atto diretto all'ispettore, attraverso il quale l'autorità competente conferisce allo stesso l'incarico di eseguire un'ispezione. E, così impostata, si ritiene che la questione non ponga problemi.

Tale atto, infatti, costituendo titolo legittimatorio ad effettuare l'ispezione, si rivolge all'ispettore designato, investendolo dei relativi poteri, da esercitare nei limiti del mandato ricevuto. Solo di riflesso consegue una rilevanza anche nei confronti dell'ufficio ispezionato, non fosse altro che per l'obbligo dell'ispettore di farsi riconoscere nella sua specifica qualifica e funzione (4), cui fa da complemento il diritto del soggetto ispezionato a prendere visione integrale dell'ordine allo scopo di conoscere se alla normale estensione oggettiva dell'ispezione, l'autorità che lo ha emesso abbia fissato eventuali limiti o se abbia disposto indagini particolari, come è possibile, ad esempio, nel caso di ispezione straordinaria (5).

In buona sostanza, l'ordine di ispezione rende operante il potere-dovere di accertamento del soggetto attivo, al quale conferisce specifica legittimazione. Nei confronti del soggetto passivo concretizza il generico dovere collegato alla sottoposizione gerarchica in obbligo di assoggettamento a tutti i comportamenti nella specie richiesti che, peraltro, dalla stessa discendono.

Sono questi gli effetti giuridici che qualificano e delimitano l'ordine di ispezione in quanto atto interno a contenuto organizzatorio (6), il primo di quel singolare e composito procedimento amministrativo che si identifica nell'ispezione.

19. OGGETTO DELL'ISPEZIONE.

Il campo d'azione dell'ispettore abbraccia la gestione amministrativa nel suo complesso. Nessun settore gode di immunità (7).

Le norme vigenti, in particolare le Istruzioni, inquadrano l'oggetto dell'ispezione con soddisfacente completezza. Il Regolamento stabilisce, riferendosi alla gestione amministrativa, che le ispezioni amministrative "hanno per oggetto l'accertamento della conformità dei relativi atti amministrativi alle disposizioni legislative e regolamentari ed alle istruzioni ministeriali, nonché della convenienza e della economicità degli atti di gestione" (8). La previsione, se nasconde qualcosa circa le finalità, sull'oggetto appare ineccepibile (9).

L'autorità che ordina l'ispezione ha facoltà di delimitarne l'oggetto circoscrivendolo a determinati settori gestionali, in quanto nell'ambito della potestà ispettiva interna, l'esercizio di poteri comunque connessi alla funzione espletata e collegati di conseguenza al rapporto gerarchico fonte di tale potestà, è legittimo in ogni sua proiezione (10). L'oggetto dell'ordine di ispezione generico, invece, non potendo identificarsi che nel dispositivo delle norme, configura un diritto-dovere che l'ispettore è tenuto ad osservare nella sua globalità (11).

Ma se la citata delimitazione è pacifica con riferimento alla gestione amministrativa integralmente considerata, non altrettanto si può affermare per eventuali preclusioni a livello di specifici interventi accertativi. L'autonomia funzionale e decisionale che viene riconosciuta all'ispettore, pur nell'assenza di un'adeguata previsione normativa regolatrice, si oppone a limiti che possano impoverire o addirittura vanificare l'atto ispettivo, sottraendogli strumenti d'azione essenziali. Il comune dovere di obbedienza, nel rapporto tra l'ispettore ed il titolare dell'ufficio che dispone l'ispezione, cioè il suo superiore diretto, trova nell'imperativo che vuole l'obiettività degli accertamenti sempre e totalmente garantita, un elemento comportamentale assolutamente inderogabile (12).

In pratica, quel *punto di vista* del superiore, che in tutte le altre fattispecie di rapporto gerarchico è la struttura portante attorno alla quale ruota l'attività amministrativa, qui soggiace a precisi limiti di non ingerenza e resta confinato ai soli ordini che attengono all'aspetto tecnico della funzione (13). Quest'ultima, perciò, non tollera da chiacchiesia pressioni di alcun genere dirette ad alterare sostanzialmente l'oggetto così come risulta sancito dal Regolamento, pena la sua stessa ragione di essere.

Solo all'ispettore, impegnando la sua responsabilità, competono quelle scelte operative che possono dilatare o restringere l'oggetto sulla base di una valutazione tutta personale in merito allo *stato di salute* dei singoli settori gestionali. E' questa una facoltà di apprezzamento discrezionale circa le modalità di svolgimento e di approfondimento delle operazioni ispettive che alla funzione bisogna riconoscere.

E non va dimenticato che l'oggetto ispettivo, riflettendosi nel contenuto dell'ispezione, trova puntuale riscontro nella relazione.

Pertanto, presentandosi lineare il discorso dottrinale sull'oggetto, per gli aspetti contenutistici non resta che rinviare a quanto si dirà in sede di trattazione dei profili funzionali.

20. LE OPERAZIONI ISPETTIVE.

Anche per questo argomento il rinvio ai profili funzionali appare ovvio.

Necessariamente ispirato da principi giuridici, il momento ispettivo è, in pratica, un susseguirsi di operazioni soprattutto intellettuali, ma anche materiali, che nel complesso dei loro fattori interagenti consentono di dare corpo ad una tecnica tutta propria dell'attività ispettiva. L'articolazione del loro divenire, la penetrazione degli interventi, l'attenzione al *grido di dolore* di situazioni più o meno contingenti, ecco i parametri di fondo sui quali si conforma la conduzione delle operazioni ispettive.

Ogni operazione impegna l'ispettore sempre su due fronti, preordinata com'è, strumentalmente, a fini accertativi, di aderenza alle norme in prima battuta e di efficienza funzionale in secondo luogo. L'ispettore, infatti, senza mai perdere di vista la legittimità dei comportamenti anche in funzione dell'ortodossa applicazione della normativa interna, ponendo in essere le singole operazioni, coglie ogni possibile momento di opportunità per suggerire quegli aggiustamenti che dovessero presentare interessanti prospettive di miglioramento funzionale.

Alcune operazioni, quali, ad esempio, le verifiche di cassa e di magazzino si modellano su un rituale scandito dalla consuetudine oltre che dalle norme, altre, la maggioranza, anche se puntualmente indicate dalle disposizioni, lasciano all'ispettore spazi operativi di ordine sia oggettivo che soggettivo, grazie ai quali l'indagine si completa, plasmandosi ai caratteri particolari e contingenti di ogni situazione.

Le prime, però, sono caratterizzate da più sostanziale rilievo giuridico, poiché, sfociando in atti dichiarativi che assumono la veste di verbalizzazioni, come tutti gli atti di questo tipo, possono produrre effetti *aggravati*. Il documento che le formalizza, cioè il cosiddetto *processo verbale* è, infatti, un "acclaramento storico contemporaneo" (14) steso in contraddittorio tra le parti, il quale, promanando da un pubblico ufficiale, può ritenersi che faccia fede:

- fino a querela di falso, nel senso che per disconoscerne l'efficacia probatoria mediante accertamento della sua falsità in linea oggettiva deve essere impugnato nei modi previsti dalla legge, se il portatore di un tale interesse è un terzo estraneo all'amministrazione statale o un dipendente che agisce in sede di contenzioso giurisdizionale;

- fino a prova contraria, se il rapporto rimane circoscritto fra organi.

Nell'economia generale dell'ispezione, il differente valore giuridico non rende comunque le une meno importanti delle altre.

21. ESTERNAZIONE ED ESITO DELL'ISPEZIONE.

Le operazioni ispettive trovano fedele riscontro nella relazione, la quale rappresenta, perciò, il resoconto dell'ispezione.

La relazione può essere considerata la risposta all'ordine di ispezione. Quest'ultimo apre il procedimento, la relazione lo chiude.

In quanto atto interno, la relazione ha natura che può essere assimilata a quella del *rapporto*. E l'informalità che contraddistingue la relazione non può che confermare quanto asserito.

Teoricamente, la relazione potrebbe anche essere resa in forma orale, ma i principi generali consuetudinari dell'ordinamento amministrativo suggeriscono la forma scritta ed è questa la forma stabilita dalle norme vigenti (15).

Del resto, le considerazioni a sostegno della relazione scritta sono abbastanza ovvie. L'ispezione è atto d'ufficio, non di persona fisica, in quanto l'ispettore è sempre titolare o addetto ad

un ufficio. Ne consegue che la documentazione è necessaria, tra l'altro, affinché dell'ispezione "resti possibilità di notizia anche ai titolari futuri dell'ufficio" (16).

Ma se ciò può bastare su un piano squisitamente giuridico, sotto l'aspetto anche funzionale la necessità della forma scritta è imposta dal fatto che l'ispezione quasi mai è una semplice acquisizione di scienza, traducendosi praticamente sempre in forme di intervento, quali suggerimenti, proposte di provvedimenti, provvedimenti presi, tutti atti, questi, che solo con la forma scritta acquistano certezza probatoria in ordine all'esecuzione.

Alla relazione, quindi, si deve riconoscere un valore documentale che esprime soprattutto elementi di sviluppo rilevanti essenzialmente in funzione organizzatoria.

Il deposito della relazione può essere considerato a tutti gli effetti momento esaustivo dell'ispezione in sé, intesa cioè quale attività propria dell'ispettore, poiché all'eventuale rapporto che si instaura tra l'ufficio che ha ordinato l'ispezione e quello che ne è stato assoggettato, l'ispettore rimane normalmente estraneo.

La natura giuridica della relazione ripropone le osservazioni già analizzate per l'ispezione nel suo complesso.

In particolare, la facoltà propositiva che riflette nella relazione i pareri formulati dall'ispettore ed il potere che, in alcuni casi espressamente previsti dalle norme (17), legittima l'ispettore ad adottare singoli provvedimenti, i quali rivestono il carattere dell'ordine amministrativo, rendono indubbiamente singolare ma non atipica (18) la natura della relazione ispettiva quale atto preordinato a concretare una dichiarazione di scienza.

Meno ardua sembra la questione già nota (19) ma che giova riprendere, circa la presenza nell'ispezione del momento dichiarativo, da ricercare proprio nella relazione.

Si è detto che il procedimento dichiarativo consiste in un accertamento finalizzato a rendere giuridicamente certo un determinato comportamento. In realtà, la gestione amministrativa di un ente è già di per sé giuridicamente certa. L'ispezione tende a verificare la pienezza di applicazione delle speciali norme che la disciplinano (20).

L'esternazione di quanto emerso dall'esame degli atti e dall'osservazione dei fatti ha, pertanto, mero valore notiziale delle certezze materiali acquisite con l'ispezione. Ed anche se contiene giudizi critici in ordine ai suddetti atti e fatti, tali giudizi sono da considerare un'ulteriore qualificazione del momento esternante, in un quadro finalistico che rimane pur sempre quello della certezza giuridica in funzione notiziale.

Per ultimo, non è il caso di chiedersi se la relazione persegua o meno anche certezze legali, tanto è chiara l'inesistenza di un qualche rilievo in proposito (21).

Le considerazioni appena esposte consentono pure di escludere definitivamente che la relazione ispettiva possa configurarsi quale provvedimento amministrativo, in quanto le ispezioni, nella loro specifica fisionomia di strumento tipico della vigilanza, come è stato giustamente sostenuto, "sono permeate di stimolo propulsivo e sono dirette più a prevenire che a reprimere, e perciò comportano, nel sistema, un'attività fondamentalmente cerziatoria, cioè di accertamento, tendente a realizzare, con la relazione ispettiva, la trascrizione documentale delle risultanze degli accertamenti, senza possibilità di attribuirgli autonomi e diretti effetti preclusivi o costitutivi" (22).

Pertanto, in conclusione al discorso sulla natura giuridica della relazione, si deve riconoscere, molto semplicemente, che con la dichiarazione di scienza cui dà corpo la relazione ispettiva si acclarano determinate situazioni, asseverandole, cioè conferendo loro la richiesta certezza giuridica.

Il contenuto della relazione ha per oggetto l'insieme delle operazioni e dei meri atti materiali posti in essere nel corso dell'ispezione, le risultanze emerse e le conclusioni circa il funzionamento dei servizi ispezionati cui l'esternante è pervenuto. In proposito, sembra giusto chiedersi, anticipando qualcosa dei profili funzionali in quanto il dubbio ha un suo peso giuridico oltre che pratico, in che misura la certezza cui sopra si è accennato esiga una trattazione minuziosa, spinta alla descrizione più dettagliata delle operazioni compiute o in che misura, invece, sia possibile, garantendo pienamente completezza, precisione ed ogni altro aspetto

giuridicamente rilevante, sfrondare la relazione di inutili appesantimenti che si traducono, per di più, in non trascurabili perdite di tempo.

La relazione è un documento che si ispira a norme e comportamenti giuridici, attiene ad operatori giuridici, è fonte di effetti giuridici; deve, pertanto, privilegiare esclusivamente tali riflessi, i soli, assieme a quelli economici, interessati alla funzionalità più produttiva dell'azione amministrativa (23).

Non superflua, invece, appare la consuetudine di allegare alla relazione copia di ogni atto o documento ovviamente unito da nesso di causalità con il testo, che l'ispettore ritenga rilevante ai fini dei successivi adempimenti riservati all'ufficio che ha disposto l'ispezione (24). Questo modo di procedere, accordando più spazio al contraddittorio, non può che essere dal punto di vista giuridico un fatto positivo. Ed anche con riguardo al soggetto ispezionato ne consegue un più responsabile coinvolgimento.

Se la relazione è il racconto della vicenda storica dell'ispezione nel suo complesso, le osservazioni, i provvedimenti suggeriti e quelli eventualmente disposti devono formare oggetto anche di specifica annotazione in apposito registro dell'ente (25). Copia di tale sintesi accompagna la relazione. E dal punto di vista strettamente giuridico i due documenti possono essere ricompresi in un unico atto.

Il *riassunto* trova la sua ragione d'essere in motivi di natura pratica, avendo lo scopo principale di consentire al successivo ispettore una più agevole acquisizione di certezza in merito all'avvenuto adempimento (26). Più puntualmente, si potrebbe dire che gli elementi compresi nel riassunto travalicano la pura e semplice acquisizione di scienza, in quanto, come si è già visto, alimentano un alone di incertezza ai fini di una pacifica identificazione della natura giuridica dell'ispezione, prima che della relazione stessa.

La relazione fa nascere rapporti di natura sia interorganica che intersoggettiva, con rilevanza esterna all'Amministrazione limitata all'invio di un esemplare alla Corte dei Conti (27).

In un quadro di considerevoli rapporti interorganici si colloca l'esito definitivo dell'ispezione, il quale, per questo motivo, può es-

sere allegoricamente assimilato al delta di un grande fiume (28). L'ampio spettro può spaziare dal semplice carteggio inteso ad accertare se e come ai rilievi dell'ispettore sia stata data ottemperanza, alle determinazioni dirette a stimolare l'adozione di provvedimenti aventi carattere sia generale, quali quelli di ordine normativo, che particolare, cioè riferiti al solo ente ispezionato, come può essere un intervento sulla struttura organica (29).

In tale contesto di rapporti si collocano con un rilievo tutto proprio le eventuali controdeduzioni dell'ente ispezionato, soprattutto nel caso che quest'ultimo rappresenti obiettivamente la materiale impossibilità di procedere nel senso indicato dall'ispettore o eccepisca circa la validità funzionale o anche giuridica del comportamento suggerito.

Come si vede, bastano poche indicazioni per dimostrare in quali molteplici proiezioni può sfociare l'esito dell'ispezione e, di conseguenza, quanta ricchezza di contenuti lo strumento ispettivo racchiuda potenzialmente in sé (30).

Le questioni che più propriamente riguardano gli aspetti pratico-funzionali della relazione saranno trattate nella seconda parte del testo.

NOTE AL CAPITOLO III

(1) Cfr. L. GALATERIA - Teoria giuridica degli ordini amministrativi, Giuffrè, Milano, 1950, p. 39 e 50 s.

(2) GIANNINI, Diritto ..., cit., p. 928.

(3) Cfr. paragrafo 9.

(4) Ne consegue la necessità che l'atto, affinché non sorgano questioni di opponibilità, venga emesso e direttamente sottoscritto dall'autorità a ciò legittimata, la quale non può che essere quella cui fa capo la potestà ispettiva. E quanto sopra indipendentemente dal fatto che chi ordina possa o non possa avocare a sé l'esercizio della funzione, come nel caso in cui a reggere la carica di Direttore dell'Ufficio Centrale per le ispezioni amministrative sia un funzionario militare, il quale, ai sensi dell'art. 533 del RAU, può condurre personalmente le ispezioni solo nell'ambito della propria Forza Armata. A livello decentrato, invece, la potestà ispettiva appartiene al Comandante dell'Alto Comando (RAU - art. 524 - terzo comma e IAC - Libro VIII - para. 28).

(5) Del carattere di straordinarietà dell'ispezione è fatta sull'ordine esplicita menzione.

(6) L'evidenza di tale natura emerge con chiarezza anche se si guarda all'inchiesta, il cui atto di apertura "è, di regola, atto interno di iniziativa d'ufficio, mentre sono atti organizzativi la nomina della commissione d'inchiesta o il conferimento dell'incarico d'inchiesta" (GIANNINI, Diritto ..., cit., p. 928).

(7) Per l'unica esclusione, vedasi nota (71) del settimo capitolo.

(8) RAU - art. 528.

(9) Anche le attribuzioni che la legge assegna alla funzione ispettiva (D.P.R. 748/1972 - art. 12 - primo comma) sono sufficientemente indicative dell'oggetto ispettivo.

(10) La facoltà, peraltro, è espressamente prevista dall'articolo 525 del RAU.

(11) L'eventuale impossibilità di esaurire l'impegno *in toto* nell'arco di tempo accordato, dev'essere tempestivamente segnalata all'Autorità che ha disposto l'ispezione.

(12) E' stato anche riconosciuto: "In nessun caso, poi, potrebbe imporsi all'ispettore, in forza della supremazia gerarchica, lo *stat pro ratione voluntas*,

anche se, dopo la presentazione della relazione ispettiva, sarà l'autorità destinataria della relazione stessa a valutarne le risultanze e ad adottare - sotto la sua responsabilità - i provvedimenti che riterrà necessari od opportuni" (ZACCARIA, L'ispezione ..., cit., p. 108).

(13) Per gli ispettori civili, a fronte di ordini che possano eventualmente configurare elementi di illegittimità, soccorre l'art. 17 del T.U. - Statuto impiegati civili - che disciplina i limiti posti ai doveri verso il superiore.

(14) GIANNINI, Diritto..., cit., p. 931. L'Autore, inoltre, puntualizza (pag. 929-930): "In quanto il verbalizzante assiste a eventi costituiti dalla condotta di uomini, la verbalizzazione si riferisce ad atti giuridici (e non invece a fatti giuridici come si è talora detto); meglio, ad atti nel loro venire in atto, cioè nel processo del loro materiale realizzarsi".

(15) RAU - art. 531.

(16) GIANNINI, Diritto ..., cit., p. 922.

(17) Si tratta dei già ricordati casi di urgenza (D.P.R. 748/1972 - art. 12 - primo comma) e di consistenza alterata dei fondi e dei materiali (RAU - art. 529). Cfr. nota (45) del secondo capitolo.

(18) Vi è solo "una commistione di poteri-doveri differenziabili" (ZACCARIA, L'ispezione..., cit., p. 32).

(19) Cfr. paragrafo 10.

(20) E' come dire che la gestione è legittima fino a prova di illegittimità e non il contrario.

(21) Afferma categoricamente il GIANNINI (Diritto ..., cit., p. 975) che "non producono mai certezza legale gli acclamamenti, le relazioni di ispezione e d'inchiesta, le certificazioni improprie, ecc." e ZACCARIA (L'ispezione ..., cit., p. 34) rincara: "Talché, pur nel loro indubbio valore, salvo casi determinati per la parte per cui si provvede alla redazione di processo verbale, e oltre quest'atto specifico, non può mai sostenersi che le relazioni ispettive facciano fede sino a querela di falso, ammettendosi, anzi, la prova contraria". La certezza legale, infatti, comporta normalmente una particolare legittimazione soggettiva, quale può essere, ad esempio, quella del giudice nell'ispezione giudiziale. Quindi, in pratica, solo un eventuale giudizio di responsabilità che coinvolga anche l'ispettore, potrebbe, a parere del giudice, far assurgere il contenuto della relazione a sostanziale rilevanza istruttoria.

(22) ZACCARIA, L'ispezione ..., cit., p. 34. I limitati aspetti costitutivi, peraltro tassativamente previsti (vedasi nota 17 del presente capitolo), non alterano tale natura; al massimo la rendono atipica, come nelle pagine precedenti è stato già riconosciuto.

(23) Per quanto collegato con la responsabilità dell'ispettore vedasi lo specifico paragrafo 16.

(24) Una più ricca produzione di documenti illustrativi, quali verbali, situazioni, rapporti e simili compensa ampiamente il minor apporto descrittivo e nel contempo costituisce una fonte probatoria più certa e fedele.

(25) RAU - art. 527 - primo comma.

(26) Lo attesta pure il fatto che le osservazioni ed i provvedimenti accolti e pienamente attuati nel corso dell'ispezione, non vengono di norma riportati nel riassunto, mentre figurano regolarmente nella relazione. Sotto l'aspetto funzionale, inoltre, anche il carteggio che intercorre successivamente tra l'organo centrale e l'ente ispezionato, viene ad essere agevolato sul piano pratico.

(27) Vedasi nota (28) del primo capitolo.

(28) Vedasi nota (98) del settimo capitolo.

(29) La trasformazione, ad esempio, di un distaccamento ordinario in distaccamento di grande rilevanza, ma al limite anche la cessazione di attività di un ente in quanto riconosciuta antieconomica con riferimento al rapporto costo-efficacia.

(30) Una citazione particolare merita, in proposito, la possibilità di conferire con l'ispettore, riconosciuta al personale amministrato dal Regolamento di disciplina militare approvato con D.P.R. 18 luglio 1986, n. 545 (art. 39 - comma 8). Tale sede può offrire spunti per attivazioni di ordine sia giuridico che amministrativo non proprio trascurabili.

Capitolo IV

LE FONTI GIURIDICHE

22. LE FONTI NELL'ORDINAMENTO GENERALE.

Le norme dell'ordinamento generale e di quello speciale che finora è stato necessario richiamare qua e là hanno indicato i cardini su cui si puntella giuridicamente la funzione ispettiva.

Il discorso è ora maturo per fornire il quadro organico della disciplina positiva, con particolare riferimento all'interessante evoluzione storica.

Per quanto riguarda l'ordinamento generale è bene ricordare ancora che, a fronte di un ventaglio più o meno soddisfacente di norme legislative, non fa riscontro quella disciplina regolamentare *ad hoc* che per un procedimento con caratteristiche così proprie sarebbe stato lecito attendersi.

Che tale vuoto costituisca o meno un male grave è difficile stabilirlo, ma, nello stesso tempo, non si può non riconoscere che una norma regolamentare veramente puntuale fugherebbe molti dei dubbi esposti in precedenza ed anche sul piano operativo comporterebbe innegabilmente sostanziali benefici.

La funzione ispettiva affonda le radici nel Testo unico delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato, che all'articolo 156 sancisce, individuandole nella vigilanza gerarchica, le attribuzioni dell'ispettore generale (1).

La legge 28 ottobre 1970, n. 775, all'articolo 1, nel delegare al Governo la potestà di riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, dedica ai servizi ispettivi uno spazio alquanto significativo (2).

Il passo importante si realizza con il conseguente decreto delegato, il quale, introducendo la disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni pubbliche, ha lumeggiato per

grandi linee ma con visione pregnante, le particolari attribuzioni dei dirigenti con funzioni ispettive interne (3).

A tale norma di tutto rilievo risponde, l'anno successivo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (4). "Benché la norma non lo indichi espressamente", riconosce l'autorevole organo, "è da ritenere che il servizio ispettivo non dovrà più essere considerato come una componente *eventuale* dell'azione amministrativa, ma come una *costante* di essa". E' fin troppo logico l'invito che segue. "Pertanto gli On.li Ministri vorranno curare che il servizio ispettivo di ciascun Ministero venga adeguatamente potenziato, sì che esso possa espletarsi annualmente, o quanto meno a rotazione periodica, per tutti gli uffici dell'amministrazione, anche per verificare i risultati dell'azione amministrativa".

Le ispezioni contabili, infine, si appoggiano ad una norma regolamentare a carattere generale (5).

23. LE FONTI NELL'AMMINISTRAZIONE MILITARE.

Un rapido *excursus* storico delle fonti che si rinvencono in ambito militare dopo la costituzione dello Stato unitario, consente di mettere in luce un'insospettabile rassegna di qualificanti interventi normativi (6).

Il Regolamento di Amministrazione e Contabilità pei Corpi del Regio Esercito emanato nel 1885 (7) disciplina dettagliatamente le verificazioni di cassa e di magazzino (8) ed introduce le ispezioni amministrative, con rinvio, circa le norme esecutive, all'Istruzione per le ispezioni (9).

Il successivo Regolamento del 1898 (10) ripropone la materia in termini pressoché identici.

La materia assurge a dignità legislativa nel 1910 con la legge 17 luglio, n. 510, cosiddetta Tedesco, che ha fondato in chiave moderna l'amministrazione militare.

A tale legge segue, l'anno successivo, il regolamento di esecuzione (11), che, "pur sintetico nelle sue disposizioni, in quanto avrebbe dovuto essere completato con apposite istruzioni che poi

non vennero o vennero con disposizioni isolate od incomplete" (12), nella parte che attiene alle ispezioni amministrative risulta esauriente. In tale sede la disciplina delle verificazioni di cassa e di magazzino è relegata ai soli casi aventi carattere straordinario.

Successivamente, sempre a livello legislativo:

- il Testo unico emanato con R.D. 2 febbraio 1928, n. 263, agli articoli 41 e 42 (13) conferma, in pratica, le disposizioni della legge Tedesco ed introduce l'ispezione decentrata da disporre "in casi speciali, per i quali occorre provvedere di urgenza", con limitazione quindi alla sola fattispecie straordinaria;

- innovazioni e modifiche vengono apportate da una serie di interventi ravvicinati nel tempo (14), nei quali spicca ripetutamente la previsione rimasta inattuata di una disciplina specifica dei compiti ispettivi a mezzo di apposito regolamento (15).

A tale carenza sopperirono, nei limiti del possibile, le modalità esecutive stabilite dal Regolamento di Amministrazione del 1927 (16), sulla linea di quelli precedenti.

Nel 1966 fu costituito l'Ufficio Centrale per le ispezioni amministrative (d'ora innanzi: Ispedife), in sede di riordinamento del Ministero della Difesa (17).

Contemporaneamente fu disposta l'emanazione di due regolamenti di amministrazione unificati ai quali è ricondotta l'attuale disciplina vigente in materia di ispezioni (18). Annesse a tali regolamenti, apposite Istruzioni dettano termini e modalità di esecuzione.

La legge 20 febbraio 1981, n. 30 ha:

- esteso agli ufficiali del Corpo di Amministrazione dell'Esercito le attribuzioni ispettive che le norme legislative precedenti riservavano ai soli funzionari civili ed agli ufficiali del Corpo di Commissariato sia della Marina che dell'Aeronautica (19);

- previsto, fra i compiti della direzione di amministrazione, l'azione di controllo amministrativo anche in sede ispettiva.

Pure la normativa per la gestione degli organismi fuori bilancio, grazie ad una specifica previsione, si inserisce fra le fonti dell'attività ispettiva (20).

Infine, le abbondanti direttive emanate dal competente Ufficio Centrale dopo l'entrata in vigore dei regolamenti unificati, testimoniano di una costante attenzione in sensibile e puntuale aderenza alle mutevoli esigenze logistiche ed anche operative dello strumento militare.

24. ESAME DELLA TERMINOLOGIA ADOTTATA DAL LEGISLATORE.

Può essere utile il tentativo di determinare meglio il naturale campo d'azione della funzione ispettiva attraverso la dizione terminologica adottata dagli estensori dei testi legislativi e regolamentari appena citati, allo scopo di individuare sia le ulteriori finalità dell'ispezione rispetto alla prioritaria tutela della legittimità, sia ogni possibile elemento di affinità con il controllo operativo di cui tanto oggi si discute (21).

In rapida successione, all'Istruzione del 1884 che parla di "governo economico dei corpi" fanno eco i Regolamenti del 1885 e del 1898 con "il riscontro sull'amministrazione e la contabilità".

La legge Tedesco introduce il concetto di "regolarità della gestione dei corpi" che potrebbe apparire riduttivo rispetto a quelli precedenti, ma basta considerare che la stessa legge toglie di mezzo la conduzione impostata sulla problematica gestione delle *masse* (22), per apprezzarne la portata (23).

Il Regolamento del 1927 riprende dall'Istruzione del 1884 la formulazione imperniata sul "governo economico", riproponendola negli stessi termini.

Lo Statuto degli impiegati civili, all'articolo 156, con spirito innovativo, fa esplicito riferimento all'istituto della vigilanza.

La legge programmatica di politica economica 685/1967 parla di servizio ispettivo "di gestione".

La legge di delega 775/1970 indica nell'ispezione un mezzo diretto "anche al perfezionamento e ad un miglior coordinamento dell'azione amministrativa".

Il salto in avanti è pienamente recepito dal decreto delegato 748/1972, il quale, ribadendo il concetto di vigilanza, accanto all'accertamento circa la "regolarità amministrativa e contabile ed il corretto svolgimento dell'azione amministrativa" pone la verifica in ordine alla "razionale organizzazione dei servizi, l'adeguata utilizzazione del personale e l'andamento generale dell'ufficio" ed introduce, tra i compiti, quello di svolgere "opera di consulenza e orientamento nei confronti del personale degli uffici sottoposti a visita ispettiva al fine di conseguire un migliore coordinamento ed il perfezionamento dell'azione amministrativa".

Per quanto riguarda il Regolamento unificato, non riesce facile considerare una questione di mera terminologia il fatto che esso identifichi l'attività ispettiva esplicitamente ed esclusivamente quale funzione di controllo, ignorando il concetto di vigilanza cui è informato il dettato della legge (24).

Su questa linea, peraltro, sono attestate anche le Istruzioni quando parlano di gestione degli enti da svolgersi "con criteri di sana economia ed amministrazione" (25).

Inoltre, la stringata indicazione "della convenienza e della economicità degli atti di gestione", di cui all'articolo 528 del Regolamento, a prima vista potrebbe sembrare limitativa rispetto ai dettami legislativi. A ben vedere, però, una scrupolosa azione di accertamento sui singoli atti coinvolge necessariamente anche tutti quegli aspetti connessi con l'efficienza in generale che la legge felicemente richiama (26).

Infine, il decreto ministeriale 21 maggio 1981, che disciplina gli organismi fuori bilancio, riserva una sorprendente attenzione verso l'azione ispettiva. La "proficuità" della gestione ed "ogni altra valutazione di merito in rapporto alle finalità istituzionali dell'organismo" sono concetti espressi senza mezzi termini e che quindi non lasciano dubbi sulla penetrazione dell'intervento (27).

La panoramica appena conclusa sembra offrire indicazioni a senso unico. Le linee direttrici che ne emergono postulano un ampliamento della sfera d'azione ispettiva tradizionalmente limitata alla legittimità, solo timidamente affacciata sull'opportunità e la convenienza, negata alla proficuità.

L'osservanza delle regole di buona amministrazione, l'economico impiego delle risorse, l'attenzione verso il razionale assetto organizzativo, l'ottimizzazione delle attività sotto la duplice angolatura del perfezionamento delle metodologie di lavoro e della semplificazione delle procedure amministrative, il costante richiamo all'efficienza, la sensibilizzazione sull'importanza del momento consultivo, sono aspetti sostanziali più o meno impliciti nel dettato normativo, che nobilitano l'ispezione amministrativa elevandola ad un ruolo determinante.

NOTE AL CAPITOLO IV

(1) Recita il primo comma: "L'ispettore generale provvede, secondo le direttive del ministro e del competente direttore generale, alla vigilanza sugli organi ed uffici inferiori, nonché sugli enti soggetti alla vigilanza dell'amministrazione mediante ispezioni ed altri mezzi consentiti dalla legge, riferisce all'organo dal quale dipende sull'esito delle ispezioni od inchieste affidategli; segnala tutte le irregolarità accertate formulando proposte sui provvedimenti da adottare, ed adotta in caso di urgenza i provvedimenti necessari, consentiti dalla legge, per eliminare gli inconvenienti rilevati". Ed anche se la qualifica di ispettore generale è stata *depennata* (D.P.R. 748/1972 - art. 5), i compiti rimangono pur sempre un punto di riferimento. Vedasi anche nota (50) del sesto capitolo.

(2) Per i servizi della Difesa, essendo quest'ultima già in linea con quanto indicato, tale fonte richiama il D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1478, avente per oggetto la "riorganizzazione degli uffici centrali del Ministero della Difesa", riservando la delega soltanto ad eventuali norme di coordinamento e di adeguamento. In realtà, la legge 775/1970 modifica ed integra la precedente legge di delega 18 marzo 1968, n. 249. Inoltre, sempre in tema di riforma della P.A., non è da trascurare la legge 27 luglio 1967, n. 685, la quale, dettando le direttive circa i modi ed i mezzi dell'azione programmatica in ordine alla razionalizzazione dei servizi ed alla semplificazione delle procedure (comma 23), imponeva di "rafforzare il servizio ispettivo, sia di gestione sia tecnico".

(3) Il più volte citato decreto delegato n. 748, emesso al limite del tempo concesso (30 giugno 1972), realizza pienamente i principi ed i criteri direttivi della legge di delega 775/1970, anche se taluni aspetti peculiari, quali i poteri e le responsabilità dell'ispettore, vale ripeterlo, non sembrano affrontati con la dovuta penetrazione.

(4) Circolare n. 8716 - 66500 - 22.3, cit., para. 5.

(5) L'articolo 218 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827, con riferimento all'art. 81 - quinto comma della legge di contabilità generale dello Stato, recita: "Le casse, i magazzini e le relative scritture elementari, tenute da agenti, da magazzinieri, da enti collettivi come consigli di amministrazione, comitati e simili, ed in generale da chiunque sia consegnatario di danaro, valori o materie appartenenti allo Stato, sono verificati da appositi funzionari delle competenti amministrazioni nei tempi stabiliti od in

altri straordinari, giusta i regolamenti speciali pei diversi servizi. Di ogni verifica dev'essere fatto processo verbale sottoscritto dagli intervenuti. Ove non sia diversamente disposto dai regolamenti speciali delle singole amministrazioni, per il servizio delle casse sopraindicate si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del presente capo".

(6) Le citazioni riguarderanno la normativa dell'Esercito, verso la quale è dato riscontrare un'attenzione assidua di pregnanti contenuti. Per le altre due Forze Armate si riportano le fonti citate nella Nota illustrativa di accompagnamento all'emanando regolamento di amministrazione unificato, Ufficio Centrale per gli studi giuridici e la legislazione, 1969, p. 158:

- Marina:

. Istruzioni ministeriali D.G.C. 3 - articoli da 316 a 323 (a proposito di tali istruzioni, intitolate significativamente *Schema di regolamento*, afferma MU-SONE, cit., p. 7: "La normativa trova ricetto quasi integralmente in uno schema di regolamento per l'amministrazione e la contabilità delle navi e degli enti a terra; schema osservato con pratica uniforme e costante al pari di una precettistica vincolante giuridicamente");

. R.D. 14 giugno 1941, n. 614;

- Aeronautica:

. R.D. 6 aprile 1933, n. 729;

. Articoli da 251 a 259 del Regolamento approvato con R.D. 22 marzo 1934, n. 882;

. R.D.-legge 22 febbraio 1937, n. 220;

. Legge 11 giugno 1959, n. 352;

. Decreto Ministeriale 21 novembre 1959.

In particolare, per quanto riguarda la Marina, il citato 'schema di regolamento' prevedeva, nell'ambito dell'"azione di riscontro sulle casse e sull'amministrazione delle navi e degli enti a terra", le ispezioni amministrative e quelle di cassa, disciplinando, per entrambe le fattispecie, i compiti dell'ispettore e le modalità esecutive. Anche il regolamento dell'Aeronautica si riferiva all'"azione di riscontro sui servizi amministrativi e contabili degli enti Aeronautici" e stabiliva, quale scopo delle ispezioni, quello "di riconoscere come procedono i detti servizi e di dare o suggerire le norme direttive che possono occorrere per la esatta ed uniforme applicazione dei regolamenti amministrativi". Dell'ispezione amministrativo-contabile, unica categoria individuata, disciplinava l'oggetto, i compiti ispettivi e le modalità di esecuzione.

ne. Pur in un quadro di disposizioni ridotte all'essenziale, entrambe le suddette fonti normative potevano ritenersi sufficientemente indicatrici.

(7) Tale regolamento fu approvato con semplice decreto ministeriale in data 1 maggio 1885.

(8) Norme sulle verificazioni di cassa e di magazzino erano già presenti nei precedenti regolamenti del 1863 e 1875.

(9) Trattasi dell'allegato n. 4 al Regolamento di disciplina militare dell'epoca, che, emanato con atto ministeriale in data 8 marzo 1884, presentava la seguente articolazione tipologica:

- ispezioni generali ai corpi di fanteria, cavalleria, artiglieria e genio;
- ispezioni generali ai distretti;
- ispezioni tecniche agli stabilimenti sanitari;
- ispezioni ai servizi di commissariato militare;
- ispezioni amministrative ai corpi dell'esercito.

Di queste ultime piace riportare alcuni passi significativi e non solo per soddisfare curiosità di ordine storico. Esse:

- avevano per scopo "quello di riconoscere come abbia proceduto e proceda il governo economico dei corpi, di rilevarne i risultati e di dare le norme direttive che possano occorrere per la più esatta ed uniforme applicazione dei regolamenti amministrativi";

- prevedevano quali compiti dell'ispettore:

"a) verificare l'esistenza dei fondi di cassa e di magazzino;

b) prendere ad esame gli atti amministrativi dalla ispezione precedente in poi;

c) rendersi conto dello stato economico delle singole masse (*n.d.r.*: vedasi successiva nota 22);

d) accertarsi del regolare funzionamento del servizio di vettovagliamento della truppa;

e) riconoscere lo stato del materiale;

f) prendere in esame i registri e documenti contabili degli uffici e delle compagnie per assicurarsi che le scritture siano sempre la fedele espressione dei fatti;

g) dare le disposizioni che occorran per perché ogni cosa proceda secondo le prescrizioni dei regolamenti, riservandosi di fare al Ministero le proposte che

giudichino opportune nello interesse d'un migliore andamento dei vari servizi";

-indicavano le modalità esecutive circa il modo di procedere degli accertamenti, in ordine:

. alla verifica di cassa e di magazzino, con rinvio alle norme specifiche del regolamento di amministrazione;

. alla conservazione e custodia dei materiali;

. all'esame degli atti amministrativi con dettagliato riferimento ai contratti per forniture e servizi vari, anche per quanto attiene alla necessità e convenienza degli stessi;

. al vitto della truppa;

. all'esame dei registri e documenti contabili.

Inoltre:

- "Prima di por termine alla rassegna, l'ispettore, con apposito ordine del giorno, farà avvertire i militari, che, a senso del paragrafo 138 del Regolamento di disciplina, possono presentarglisi direttamente per le domande o reclami che avessero a porgergli";

- "Colla scorta degli appunti presi durante l'ispezione, l'ispettore compila il suo rapporto, sul quale, oltre ai dati richiesti dal relativo modulo, noterà pure le osservazioni di maggior conto da esso fatte, le disposizioni impartite per il miglior procedimento del servizio amministrativo e contabile e le proposte che creda conveniente di fare intorno a qualche parte dei servizi amministrativi";

- "Occorrendo di fare osservazioni che importino modificazioni nelle discipline amministrative esistenti, gli ispettori ne dovranno fare argomento di speciali proposte, nelle quali siano distesamente indicate le ragioni e i modi dei provvedimenti che propongono";

- "Contemporaneamente al rapporto l'ispettore compilerà pure tante relazioni confidenziali caratteristiche sugli ufficiali aventi ingerenze amministrative e contabili quante sono le diverse categorie cui essi appartengono. Dette relazioni confidenziali comprenderanno il comandante del corpo, il relatore e i vari agenti del consiglio permanente";

- "Nelle relazioni confidenziali l'ispettore esprime sul conto di ciascuno il proprio giudizio, facendone rilevare la moralità, la capacità e lo zelo, affinché il Ministero possa formarsi un giusto concetto sulla attitudine di ognuno nel disimpegno delle incombenze che è chiamato ad esercitare";

- "Per ciò che riguarda la contabilità, gli ispettori porteranno più specialmente il loro giudizio sul direttore dei conti; poiché è sulla capacità ed esperienza dei direttori dei conti che maggiormente si fondano le guarentigie di un regolare indirizzo contabile, ed è conseguentemente necessario che si abbiano su di questi informazioni esplicite, coscienziose ed autorevoli";

- "Prima di dipartirsi dal corpo, l'ispettore riunisce il consiglio di amministrazione, i comandanti di compagnia e gli altri agenti del consiglio per dar loro lettura del rapporto di ispezione. In questa circostanza, non tralascerà di insistere sul dovere di tutti coloro che hanno incarichi amministrativi di adoperarsi perché l'amministrazione proceda coscienziosamente e bene, nell'interesse così dell'intero corpo come dei singoli individui; e quanto alle scritture contabili, sull'imprescindibile dovere che esse siano sempre la esatta e fedele espressione dei fatti".

(10) Emanato con anonimo atto ministeriale in data 10 giugno 1898, tale regolamento "che senza alcun dubbio riusciva guida sicura e perfetta, fu attaccato d'illegalità in quanto non era stato approvato con le garanzie di legge prescritte" (O. MONACO, *Il Regolamento d'Amministrazione - cenni retrospettivi 1815-1926*, in Rivista "Esercito e Nazione", Fascicoli III e IV, 1928, p. 381).

(11) Approvato anch'esso con semplice atto ministeriale, non fu ritenuto, come il precedente, derogatorio delle norme di contabilità generale dello Stato, in quanto considerato sviluppo fedele della legge.

(12) MONACO, cit., p. 381.

(13) Testo degli articoli citati, in appendice.

(14) Nell'ordine:

- R.D. 16 aprile 1934, n. 859;

- R.D.L. 28 settembre 1934, n. 1635;

- R.D.L. 14 ottobre 1937, n. 1963 convertito nella legge 23 dicembre 1937, n. 2415. Quest'ultimo provvedimento legislativo introduce in ambito Esercito le ispezioni contabili, stabilendo, all'art. 3: "Tutti i corpi, istituti e stabilimenti del Regio esercito, sono, inoltre, soggetti ad ispezioni contabili intese ad accertare la regolarità della tenuta dei prescritti registri e documenti contabili e ad assicurare la regolarità e tempestività della resa dei conti. Le ispezioni sono compiute dai funzionari militari e civili designati dal regolamento".

Le suddette norme, in quanto modificatrici degli articoli 41 e 42 del T.U. 263/1928, furono estese alla Marina e all'Aeronautica con il D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1482.

(15) Per ultimo, recita l'art. 4 del R.D.L. 1963/1937: "Col regolamento saranno stabiliti la designazione specifica ed i compiti in origine dove trattino degli ispettori militari e civili, nonché dei funzionari incaricati di compiere ispezioni, fermo restando il principio della responsabilità sancita dall'art. 81, ultimo comma, del regio decreto 18 novembre 1923-II, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato". In merito alla mancata emanazione è stato detto a suo tempo (SCIARRETTA-MAZZA, cit., p. 1391) che "la compilazione di tale regolamento, sospesa durante il periodo bellico e quello successivo di riassetto, non ha potuto ancora aver luogo perché legata alla soluzione di altri problemi, quali il nuovo ordinamento dell'Esercito e la riforma della P.A."

(16) Regolamento per l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari approvato con R.D. 10 febbraio 1927, n. 443. Successivamente, anche la circolare del M.D.E. - Direzione Generale dei Servizi di Commissariato ed Amministrativi, n. 1500/D.G. in data 1 luglio 1957, è da considerare un importante intervento sempre a livello di norme esecutive.

(17) Vedasi nota (12) del quinto capitolo. E con direttiva n. 01211 in data 24 giugno 1967, il Ministro stabilì le modalità di svolgimento dell'attività ispettiva.

(18) Il RAU ed il suo *gemello*, cioè il Regolamento per gli stabilimenti e arsenali militari a carattere industriale (d'ora innanzi: ReSAM), furono emanati, rispettivamente, con D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1076 e D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1077, in attuazione ai D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1482 e D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1481 (testo integrale del Titolo XXI e del Titolo XII - Capitolo II, rispettivamente, del RAU e del ReSAM, in appendice). Anche il Regolamento speciale concernente l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi di commissariato dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, emanato con D.P.R. 19 novembre 1990, n. 451, prevede, limitatamente alle direzioni, sezioni staccate, magazzini e stabilimenti di commissariato, le ispezioni amministrative e contabili, ma con semplice rinvio al RAU e relative IAC.

(19) L'articolo 7, riprendendo una disposizione già presente a livello regolamentare (RAU - art. 533), stabilisce: "Le ispezioni amministrative ordinarie di cui al regio decreto 16 aprile 1934, n. 859, ed al regio decreto-legge 14 ottobre 1937, n. 1963, convertito nella legge 23 dicembre 1937, n. 2415, sono attribuite anche agli ufficiali del servizio di amministrazione dell'Esercito".

(20) D.M. 21 maggio 1981 (testo dello specifico articolo 27 in appendice).

(21) Vedasi paragrafo 38.

(22) Il sistema delle *masse* consisteva nell' "affidare ai corpi una somma commisurata alla forza ed alle giornate di presenza il cui impiego doveva poi

essere dimostrato nella contabilità interna dei corpi stessi. Tale assegno dedotto delle competenze in contanti 'soldo', veniva ripartito in quote per assicurare i vari servizi: vitto, vestiario, ecc.

Ognuna di tali quote fu denominata 'massa': massa vitto, massa vestiario, ecc." (SCIARRETTA-MAZZA, cit., p. 721). E' appena il caso di rilevare l'onerosità del compito ispettivo in presenza di un simile tipo di gestione.

(23) "Con essa si riconduce l'attività amministrativa dei corpi nel campo della perfetta legalità, ed al tempo stesso si dà modo alle gestioni militari di continuare ad avere forme assai semplici e relativamente snelle con una certa autonomia amministrativa" (SCIARRETTA-MAZZA, ibidem, p. 728).

(24) Afferma l'articolo 524 - primo comma del RAU: "Il Ministero della difesa esercita l'azione di controllo sulla gestione amministrativa e contabile del materiale e del contante, degli enti e dei distaccamenti, mediante ispezioni amministrative e contabili".

(25) Libro XII - para. 1 - sesto comma - lett. d).

(26) Ed è meglio non indagare oltre circa l'esatta portata della *ratio* che emerge dal dettato del RAU, anche se, quanto si legge in un qualificato documento, da considerare espressione autentica dello spirito che ha informato i lavori preparatori in quanto predisposto dall'Ufficio centrale per gli studi giuridici e la legislazione (Nota illustrativa di accompagnamento all'emanando regolamento di amministrazione unificato, cit., p. 159), e cioè che la nuova normativa è "intesa essenzialmente a potenziare, secondo criteri generali uniformi per le tre forze armate, l'azione ispettiva per assicurare l'efficienza del controllo del merito e della legittimità dell'attività amministrativa in tutti i settori dell'Amministrazione della Difesa" e più oltre, (p. 160), a proposito dell'oggetto ispettivo, che quest'ultimo si identifica anche nel "controllo del merito dell'azione amministrativa in ogni sua concreta manifestazione", ha un ben più ampio respiro e consentirebbe considerazioni a non finire.

(27) In tema vedasi anche il paragrafo 32.c. E' appena il caso di rilevare che il D.M. 21 maggio 1981 non poteva non tener conto anche di quanto espressamente disposto dal D.P.R. 11 luglio 1977, n. 689 (Regolamento per la rendicontazione ed il controllo delle gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali, ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041), il quale, all'articolo 5, attribuisce alla Ragioneria Centrale il compito di accertare "la legalità e regolarità delle entrate e delle spese, nonché la proficuità di queste ultime in rapporto alle finalità perseguite dalla legge istitutiva della gestione".

Capitolo V

ORDINAMENTO NEL MINISTERO DELLA DIFESA

25. CLASSIFICAZIONE DELLE ISPEZIONI.

Il Regolamento unificato ha recepito entrambe le fattispecie di ispezione, quella amministrativa e quella contabile, previste in precedenza ed ha stabilito che l'attività ispettiva può essere diretta e decentrata, ordinaria e straordinaria (1).

Rispetto alla periodicità, le ispezioni svolte ad intervalli regolari sono ordinarie, quelle disposte ogniqualvolta se ne ravvisi la necessità, straordinarie.

Rispetto all'autorità che le promuove, le ispezioni possono articolarsi come segue:

- . dirette ordinarie: quelle programmate e disposte da Ispedife (2);

- . dirette straordinarie: quelle disposte dal Ministro della Difesa (3), su segnalazione:

- .. delle Autorità Centrali (compreso Ispedife);

- .. degli Alti Comandi:

- ... Ufficio del Segretario Generale, per gli enti interforze;

- ... Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e Comandi di Regione Militare, per l'Esercito;

- ... Comando in Capo della Squadra Navale, Comandi in Capo di Dipartimento Marittimo e Comandi Militari Marittimi Autonomi, per la Marina;

- ... Comandi di Regione Aerea, per l'Aeronautica;

- . decentrate ordinarie: quelle programmate da Ispedife di concerto con l'Ufficio del Segretario Generale e con gli Alti Comandi suddetti e da questi ultimi disposte;

- . decentrate straordinarie, quelle disposte dall'Ufficio del Segretario Generale e dagli Alti Comandi suddetti.

L'esecuzione delle ispezioni dirette ordinarie è affidata ad ispettori designati dal direttore centrale e scelti tra quelli a sua disposizione. Per quelle dirette straordinarie l'ispettore è designato dal Ministro.

Le ispezioni decentrate, sia ordinarie che straordinarie, sono affidate ad ispettori designati dagli Alti Comandi interessati.

Nella prassi ormai da tempo consolidata, l'ispezione amministrativa ordinaria ha assimilato quella contabile probabilmente perché l'oggetto di quest'ultima (4) trova puntuale riscontro fra gli accertamenti sulla gestione del danaro e del materiale stabiliti dalle Istruzioni per l'ispezione amministrativa. In pratica, l'ispezione contabile conserva ancora un suo fondato motivo di esplicazione in via autonoma, solo allorché si renda necessario l'intervento di natura straordinaria previsto dall'articolo 397 del Regolamento (5).

In tema di classificazione delle ispezioni, infine, si ritiene opportuno accennare, per doverosa visione globale della materia trattata anche in ordine a tutti i possibili allacciamenti, ad alcune fattispecie riprese dalle tradizionali classificazioni del passato (6).

Innanzitutto, l'ispezione tecnica di natura amministrativa sul tipo di quella che a suo tempo era oggetto di specifica previsione nei confronti dell'Ufficio d'Amministrazione di Personali Militari Vari in ambito Esercito (7).

Oggi tale esigenza non solo è rimasta, ma sotto la spinta sempre più insistente delle istanze di controllo operativo, è ancora più sentita e la dilatata sfera d'intervento dei compiti che qualificano il servizio di amministrazione, l'ha necessariamente estesa a tutta una serie di nuovi enti più o meno simili (8).

Analoga natura hanno le ispezioni tecniche e le verifiche amministrative alla Direzione di Amministrazione, la cui competenza è attivata solo per l'Esercito ed è riservata al Capo del Corpo di Amministrazione (9).

Per ultimo, è doveroso ricordare che la legge (10) attribuisce genericamente l'esercizio di funzioni ispettive anche al Capo di Stato Maggiore della Difesa, nell'ambito delle facoltà a lui conferite o per delega del Ministro (11).

26. STRUTTURA ORDINATIVA DEL SERVIZIO ISPETTIVO.

Già nel paragrafo appena concluso traspare, per necessaria completezza espositiva dell'argomento trattato, il disegno riferito alla struttura ordinativa del servizio ispettivo. Ora non resta che precisare compiutamente ogni aspetto di tale struttura.

Ispedife, cioè l'organo centrale preposto al servizio delle ispezioni amministrative e contabili (12), è così articolato:

- ufficio del direttore centrale (13) con compiti di coordinamento dell'attività dei singoli reparti;
- un reparto che raccoglie gli ispettori centrali e provvede con essi alle ispezioni dirette;
- tre reparti (uno per ciascuna Forza Armata), ai quali compete l'esame delle risultanze delle ispezioni dirette, delle ispezioni decentrate e di quelle effettuate dal Ministero del Tesoro agli organismi della Forza Armata di rispettiva competenza.

Possono esercitare le funzioni di ispettore (14):

- gli ufficiali del Corpo di Amministrazione per l'Esercito e del Corpo di Commissariato per la Marina e l'Aeronautica (15);
- gli impiegati civili con qualifica non inferiore a direttore di sezione o direttore di ragioneria di seconda classe, a fattor comune per le tre Forze Armate (16).

Presso la Direzione di Amministrazione dei Comandi di Regione Militare e quella dei Comandi di Regione Aerea è operante il *Nucleo ispettivo* (17) con il compito di alleggerire l'impegno del direttore, sostituendolo in tutto o in parte, appunto, nell'attività ispettiva decentrata (18).

Presso i Comandi di Dipartimento Marittimo, infine, gli ispettori decentrati dipendono dal Comandante, tramite un apposito ufficio del Comando.

NOTE AL CAPITOLO V

(1) RAU - art. 524 - secondo comma. Inoltre, Libro XII delle IAC - para. 1.

(2) Le ispezioni dirette ordinarie sono comunicate all'Alto Comando interessato con almeno 48 ore di anticipo. Nella partecipazione sono indicati nome, grado o qualifica dell'ispettore designato e giorno d'inizio dell'ispezione (Circ. min. n. 01211, cit.).

(3) Non sembra che si possa eccepire sull'esclusiva competenza del Ministro stabilita dal RAU ed annesse IAC, per il fatto che, ai sensi degli articoli 1 e 12 del D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1478, il servizio delle ispezioni amministrative e contabili comunque denominate è devoluto ad Ispedife e che le norme applicative contenute nella direttiva ministeriale di cui alla nota precedente attribuiscono ad Ispedife la facoltà di disporre ispezioni dirette straordinarie. Anche a non voler considerare che RAU e IAC, rispetto al suddetto intervento sono fonti non solo successive ma anche gerarchicamente più elevate, è palese come la *ratio* in questione si colleghi ad un'esigenza di logica organizzativa e funzionale, in quanto l'attività ispettiva straordinaria è sempre originata da fatti specifici con implicazioni di diversa natura, la cui completa valutazione, anche con riferimento alla possibilità ed ai tempi di constatazione dei fatti originatori, non può che essere di pertinenza dell'organo di comando (Ministro, per le ispezioni dirette; Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e Comandante di Regione Militare, di Regione Aerea, di Dipartimento Marittimo, per quelle decentrate).

(4) RAU - art. 530.

(5) Testualmente, il secondo comma: "Il direttore di amministrazione propone al comandante generale dell'Arma dei carabinieri o al comandante territoriale l'esecuzione di ispezioni amministrative o contabili, anche limitate a determinati settori, agli enti di cui al comma precedente (*n.d.r.*: gli Enti della propria circoscrizione), con particolare riguardo a quelli che siano in arretrato con la resa dei conti o che, in seguito alla revisione delle contabilità o per altre circostanze, diano motivo di ritenere che la loro gestione non sia regolare". Inoltre, IAC - Libro VIII - para. 28.

(6) Per ultimo, la già citata circolare 1500 D.G. in data 1 luglio 1957 del M.D.E. - D.G.S.C.A., rifacendosi alla normativa degli anni 'trenta', distingueva:

a) ispezioni tecnico-militari alle scuole, unità, corpi e reparti;

b) ispezioni tecniche agli enti del Servizio di Commissariato, alle Direzioni di Amministrazione, all'Ufficio d'Amministrazione di Personali Militari Vari ed agli Stabilimenti Militari di Pena;

c) verifiche amministrative alle Direzioni di Amministrazione;

d) ispezioni amministrative agli enti, corpi e reparti;

e) ispezioni contabili.

(7) L'ispezione tecnica verte espressamente ed esclusivamente sull'aspetto tecnico della gestione. L'accertamento è affidato ad organi specializzati appartenenti ai singoli servizi logistici. Quella di tipo amministrativo, in particolare, ha finalità che integrano felicemente le finalità dell'ispezione amministrativa, vertendo su presupposti strettamente interconnessi e mirando ad un obiettivo di efficienza inteso in senso globale.

(8) A livello interforze:

- Ufficio Amministrazioni Speciali.

Per l'Esercito:

- Centro Gestioni Speciali dell'Esercito;

- Centro Amministrativo Regionale;

- Centro Pensionistico Regionale;

- Centro Matricolare Regionale;

Per la Marina:

- Distaccamento Marina Militare.

Per l'Aeronautica:

- Ufficio Autonomo per l'Amministrazione di Gestioni Speciali dell'Aeronautica Militare.

(9) Nella pubblicazione n. 6367 - Il Servizio di Amministrazione dell'Esercito - Comando del Corpo di Amministrazione dell'Esercito, 1986, p. 19, tra le attribuzioni del Capo del Corpo riferite all'attività d'istituto, si legge: "Svolge ispezioni di carattere tecnico, per delega del Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, sulle Direzioni di Amministrazione e sul funzionamento del Servizio di Amministrazione negli enti".

Circa le finalità, vale quanto afferma MUSONE, cit., p. 23-24: "Le verifiche di che trattasi debbono avere per oggetto essenzialmente la funzionalità, il rendimento, la tempestività dell'opera svolta dai menzionati uffici, nonché l'allineamento sostanziale e formale alla normativa ed ai criteri fissati dalle su-

periori autorità in tutte quelle iniziative ed operazioni di contenuto economico che per legge sono attribuite alla competenza dei predetti Comandi". Più dettagliatamente, la circolare 2110/DG in data 5 giugno 1963 del M.D.E. - D.G.S.C.A. prevedeva, per le ispezioni tecniche agli enti, le seguenti finalità:

"accertare la regolarità delle scritture e che siano tenute costantemente aggiornate e sottoposte tempestivamente al prescritto periodico riscontro;

-esaminare la gestione del bilancio e la consistenza delle casse;

-accertare, nel campo tecnico-funzionale, l'efficienza dell'Ufficio Amministrazione in relazione alle particolari esigenze dell'Ente visitato;

-acquisire utili elementi di giudizio per formulare eventuali proposte di modifiche procedurali e funzionali nel campo contabile;

-accertare il grado di preparazione e capacità professionale degli ufficiali di amministrazione preposti nelle cariche amministrative dell'Ente;

-suggerire ai Comandanti di Corpo gli eventuali opportuni accorgimenti tendenti a conseguire miglioramenti tecnico-funzionali nelle gestioni amministrativo-contabili".

In particolare, per gli Enti di cui alla precedente nota, essendo l'aspetto tecnico-operativo a prevalere, le due fasi che caratterizzano il momento ispettivo, quella analitica e quella deduttiva, comportano un'attenzione peculiare verso parametri che nell'ispezione amministrativa rimangono normalmente *in superficie*. La prima, che consiste nel ricostruire lo sviluppo delle varie procedure in atto presso l'ente con l'ausilio degli addetti e l'esame della documentazione, consente all'ispettore di stabilire:

- la regolarità formale in ordine alle disposizioni normative;

- il numero di unità lavorative impiegate;

- i prodotti ottenuti;

- i tempi di realizzazione.

La seconda, partendo dai risultati dell'analisi, esprime valutazioni in termini di:

- adeguatezza degli addetti alle necessità dei settori cui gli stessi sono adibiti, dal punto di vista sia qualitativo che quantitativo;

- stato organizzativo dell'ente;

- qualità dell'azione direzionale;

- risultati nei confronti dell'utenza.

Vedasi anche nota (29) dell'ottavo capitolo. Positivamente, infine, la fattispecie forse più indicativa di ispezione tecnica, anche per i rilevanti aspetti connessi di ordine economico ed amministrativo, è disciplinata dal Regolamento citato in coda alla nota (18) del quarto capitolo, al titolo VII - capo II.

(10) D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477 - art. 2 - lett. h).

(11) In proposito, è stato giustamente osservato che "per quanto non sia specificato, è da ritenere che le ispezioni disposte dal Capo di Stato Maggiore della Difesa abbiano carattere tecnico-operativo, e non tecnico-amministrativo. Tuttavia, non può escludersi che da una ispezione disposta in tal senso emergano irregolarità di carattere amministrativo. In tal caso, la parte della relazione che riguarda tali irregolarità dovrebbe essere trasmessa all'Ufficio Centrale per le Ispezioni, il quale potrebbe disporre una più accurata inchiesta al riguardo oppure provvedere per gli atti di competenza sulla base dei risultati emersi dalla ispezione già effettuata" (S. GAMBA - S. VAGNONI, Ordinamento del Ministero della Difesa e delle Forze Armate, Terza edizione, 1979, Bucalo, Latina, p. 126).

(12) Costituito in data 1 aprile 1966, con D.M. 31 marzo 1966, in attuazione dell'articolo 12 del D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1478, Ispedife ha il compito di provvedere "al servizio delle ispezioni amministrative e contabili, con azione sia diretta che decentrata, promuovendo l'accertamento delle eventuali responsabilità e i conseguenti provvedimenti; ai rapporti con il Ministero del tesoro per l'attività a questo devoluta nel campo ispettivo".

(13) Ad Ispedife è preposto un funzionario civile avente la qualifica di Dirigente Generale, con funzioni di Direttore Centrale, coadiuvato da un Vice Direttore (a rotazione, Ufficiale Generale dei Corpi di Amministrazione per l'Esercito e di Commissariato per la Marina e per l'Aeronautica), che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento.

(14) RAU - art. 533. Vedasi anche nota (19) del quarto capitolo.

(15) A partire dal grado di tenente colonnello (capitano di fregata nella Marina).

(16) Con una sostanziale differenza in ambito Aeronautica recepita dalla precedente normativa, a proposito della quale la Corte dei Conti ha rilevato "l'incongruenza dell'articolo 533 del RAU che per l'Aeronautica discrimina a favore del personale militare la competenza ad eseguire ispezioni con gestione di contante e di materiale ordinario, consentendo al personale civile esclusivamente ispezioni alla gestione di materiale speciale" (Relazione e decisione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986, in Atti Senato - Documento XIV - N.1, I.P.Z.S., p. 120).

(17) Ad eccezione, in ambito Esercito, del Comando di Regione Militare della Sardegna.

(18) Presso la Direzione di Amministrazione Interforze, nonché la Direzione di Amministrazione del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, le ispezioni decentrate sono eseguite personalmente dal direttore. Limitatamente alle ispezioni contabili, in quanto quelle amministrative fanno capo agli organi istituzionali, altrettanto dicasi per la Direzione di Amministrazione del Comando Generale della Guardia di Finanza (art. 290 del Regolamento di amministrazione per la Guardia di Finanza emanato con D.P.R. 20 marzo 1986, n. 189), anche se, ovviamente, trattandosi di Direzione facente capo ad altro Ministero, non è previsto alcun intervento programmatico da parte di Ispedite.

Capitolo VI

LA FUNZIONE ISPETTIVA NEI SUOI PARAMETRI ESSENZIALI

27. L'AZIENDA-ENTE.

L'ente, quale organizzazione giuridico-amministrativa, è l'espressione del governo di molteplici necessità che continuamente si rinnovano nella prismatica fenomenologia della vita militare. L'ente, in pratica, rappresenta la risultante ultima cui sono ricondotti tutti i possibili bisogni di una collettività così atipica e così esigente qual'è, appunto, quella militare.

La particolare caratterizzazione che lo contraddistingue sul piano strutturale e funzionale, cioè la coordinazione essenzialmente dinamica di uomini e di mezzi, è fin troppo conosciuta per delineare in questa sede i peculiari tratti somatici della sua fisionomia. Qui preme fissare l'attenzione sul fatto che lo strumento di cui si avvale l'ente nell'espletamento della sua attività di ordine economico-amministrativo richiama molto da vicino quel concetto di azienda che, meglio di qualsiasi altro, aiuta a prendere confidenza con il fattore naturalmente ritenuto l'approdo più appagante di ogni iniziativa economica, vale a dire l'efficienza.

Governare una massa di uomini fra i più compositi in quanto a *status* ed a bisogni, amministrare ingenti risorse finanziarie, gestire rilevanti dotazioni di beni mobili ed immobili, richiede, per onorare l'impegno al meglio, che nell'ente venga reso operante l'intero complesso di attività presenti nell'assetto poliedrico dell'azienda (1).

Per un esame più diretto, torna utile, pertanto, il parallelo con la conduzione dell'imprenditore privato, mettendo subito in chiaro, però, che l'accostamento, tenuto conto dell'attuale realtà della pubblica amministrazione, la quale nega di fatto ogni affinità

di ordine strutturale, teleologico e funzionale, serve soprattutto per sottolineare come, in un mondo nel quale la scarsità domina la vita economica, è necessario porre in atto scelte operative che, riducendo al massimo sprechi ed inefficienze, permettano alla gestione di conseguire un risultato tale da ritenersi il migliore possibile (2).

La prosperità dell'azienda privata dipende essenzialmente da due elementi, la combinazione più economica dei fattori di produzione e la dimensione ottimale dell'impresa, aventi lo scopo, rispettivamente, di ridurre i costi e di incrementare il profitto. Si può affermare che l'imprenditore è principalmente proiettato verso i costi (3), senza perdere mai di vista la capacità produttiva. Tali canoni, mutuati nell'ente pubblico, diventano i principi di *economicità* e di *efficienza*, il primo riproposto in termini identici in quanto l'ente si presenta quale azienda di erogazione, il secondo, semplicemente travestito (4).

A fronte, però, di una differenza di fondo sostanzialmente minima, la mentalità rimane ancora profondamente diversa ed il cammino verso una coscienza sensibilizzata nel senso indicato, terribilmente lento (5).

Ecco perché è doveroso insistere sull'apporto della funzione ispettiva, la quale, per sua natura, si rivela particolarmente utile proprio nei momenti che precedono e seguono le trasformazioni importanti. In quanto azienda, l'ente rappresenta, infatti, il termometro che serve per misurare la temperatura all'intera organizzazione. La sintomatologia di tutti i mali eventualmente presenti nell'Amministrazione si riflette nell'ente. E' l'ente che sopporta, tra l'altro, il giogo di una legislazione niente affatto snella, essenziale e ciò contrasta apertamente con l'imperativo inderogabile di una conduzione aziendale lineare che soddisfi al meglio l'istanza primaria della razionalità.

Nell'azienda privata il concreto svolgersi delle attività istituzionali è meno condizionato da vincoli e non solo di natura giuridica. L'imprenditore è arbitro unico nello stabilire e modificare le regole che presiedono alla gestione dell'azienda ed in tal senso si muove sempre con tempestività; il legislatore, al contrario,

è tutt'altro che sollecito, pur nel mutevole divenire delle pubbliche esigenze (6).

La sua pigrizia va pungolata. Ma è solo dalla realtà della base che è possibile cogliere i più utili segnali per correggere ed indirizzare. L'azienda-ente, nella sua multiforme attività, è l'ideale base di partenza. E l'azione ispettiva è l'ideale tramite.

Certo, nell'azienda privata l'ispettore primo è il profitto, ma poiché i costi in qualche modo si possono sempre ridurre, senza naturalmente penalizzare la produttività, anche l'azienda privata è oggetto di ispezione (7).

E, come l'azienda, pure l'ente dopo l'ispezione deve migliorare la sua efficienza.

Impostare il momento ispettivo sul solo presupposto della ritualità significa impoverirlo, ridurne, o addirittura annullarne i contenuti. La qualità dei servizi resi dall'azienda-ente dipende da una miriade di fatti piccoli e grandi che, pur nel rispetto delle norme, possono dar luogo a comportamenti irrazionali, dispersivi o carenti di concretezza, difficilmente percepibili da chi vive immerso da tempo nell'ambiente.

Peraltro, se si considera che il sistema pubblico è avviato verso forme di conduzione sempre più di stampo privatistico, l'ente, nella sua qualità di tipica manifestazione della funzione attiva nell'ambito dello strumento amministrativo militare, è destinato a diventare sempre più azienda, esaltato com'è da quel complesso di componenti gestionali che afferiscono al fatto economico, amministrativo, finanziario e patrimoniale.

Ecco perché all'azienda-ente militare si può riservare, a buon diritto, un posto a sé nel panorama pur composito dell'amministrazione pubblica. Infatti, al raggiungimento dei suoi peculiari compiti istituzionali sono necessariamente preordinate attribuzioni così assortite e complesse da dilatare sensibilmente la portata dei comuni concetti di amministrazione e di gestione. Di riflesso, l'attività ispettiva, mentre nella maggioranza degli uffici pubblici tende ad assicurare precipuamente la conformità alle disposizioni non uscendo il merito dal razionale impiego del personale e la competenza tecnica dall'ambito giuridico-amministrativo (8), nell'ente

militare, a fronte della legittimità che pure poggia su un *corpus* normativo fra i più robusti, si imbatte in una realtà policentrica costituita dalla gamma eterogenea delle attività logistiche, ognuna delle quali presenta un carico gestionale di tutto rispetto (9).

Le considerazioni riconducibili all'assimilazione tra ente e azienda troveranno in seguito ulteriore ospitalità (10), perché su di esse, più che sulla legittimità, è destinata a puntellarsi l'impalcatura del fatto ispettivo, anche se le iniziative intese a considerare la pubblica amministrazione sotto il profilo economico-aziendale che si affacciano da qualche tempo sempre meno timidamente, comporteranno un necessario processo di rinnovamento sia delle strutture che del sistema di norme preposto al loro funzionamento (11).

Ed è da tale impostazione che scaturisce la giusta prospettiva dalla quale osservare l'ambiente in cui è chiamato a muoversi l'ispettore amministrativo.

28. LA PERSONALITA' DELL'ISPETTORE.

Non è azzardato affermare che poche attività sono influenzate così marcatamente dalla personalità di chi le esercita, come quella ispettiva. E l'asserzione è vera al punto tale da poter dire che l'ispettore sprovvisto di preparazione adeguata e non sorretto da un giusto grado di attitudine e di etica specifiche, difficilmente riesce a far decollare il momento ispettivo.

Il suo intervento, pur impegnato, assume un tono piatto, incolore, di *routine* e ciò, se in qualche modo può essere tollerato in colui che opera nell'amministrazione cosiddetta attiva rientrando in una certa misura nell'ordine naturale delle cose (12), nell'attività ispettiva è senza dubbio un fatto controproducente, non ammettendo essa alcun momento di guardia abbassata. In tale visione, l'aspetto primario della personalità, cioè quello che rappresenta la *condicio sine qua non* di una funzione espressa efficacemente, attiene alla capacità dell'ispettore di sapersi proporre validamente nel campo in cui opera il responsabile ispezionato.

Qualcuno ha giustamente osservato che, mentre un buon dirigente può non essere un buon ispettore, non è possibile sostenere il contrario. Saper cogliere appieno, infatti, il rapporto tra funzione direttiva e funzione ispettiva è la qualità che meglio arricchisce l'immagine dell'ispettore.

Se, inoltre, è riconosciuto unanimemente che la funzione ispettiva, per assolvere al suo ruolo con massima incidenza di *utilitas*, deve poter godere di indiscutibile prestigio nella *communis opinio*, il discorso sulla personalità dell'ispettore si pone quale aspetto focale inderogabile (13).

Tale funzione, invero, viene ad essere espressa al meglio solo se all'autorità attribuitale dalla norma, si accoppia l'autorevolezza individuata da quel prestigio personale che nell'ispettore si sostanzia in un combinato di fattori intellettuali, spirituali, morali e culturali, la cui presenza è richiesta in misura marcata dalla delicatezza della posizione, sempre dovutamente obiettiva pur in un atteggiamento costantemente critico.

In tema di personalità, infine, non si può dimenticare un risvolto della realtà ispettiva sempre latente e forse ineliminabile, verso il quale, però, l'ispettore può fare molto. E' possibile che egli possa imbattersi, a volte, in quella certa mentalità conservatrice che porta ad adagiarsi nel comodo conformismo burocratico, i cui parametri di fondo sono: l'osservanza di prassi consolidate ed il continuo riferimento al cosiddetto *precedente*. Ed in tal caso, l'auspicabile funzionamento ottimale di un meccanismo senza difetti sotto il duplice aspetto del modello organizzativo e dello schema funzionale, è un intento che risulta in pratica tradito, in quanto il sistema operativo si rivela basato esclusivamente sulla mera esecuzione di automatismi tecnico-procedurali (14).

Ebbene, compito dell'ispettore è di scuotere questo tipo di ambiente ed è proprio sfoderando gli artigli della sua personalità che può affrontare con successo il non facile cimento.

Sensibilizzare sul fatto che l'architettura giuridico-amministrativa dell'ente dal punto di vista operativo non può conoscere tranquillità, condizionata com'è da almeno tre variabili indipendenti: il *moto perpetuo* della normativa, i mezzi da impiegare che

sono sempre pochi, le esigenze da soddisfare che sono sempre tante; suscitare in ogni operatore il piacere professionale verso quella dignità giuridica che relega l'empirismo a ruolo marginale; richiamare l'attenzione sui due momenti, entrambi essenziali, dell'azione gestoria, la quale, infatti, non segue soltanto quella amministrativa ma la precede anche, e forse soprattutto (15); stimolare l'interesse verso i canoni di produttività suggeriti dalla scienza dell'amministrazione, ai quali si può tendere solo con una volontà attiva e decisa a superare l'immobilismo di certe impostazioni tradizionali; convincere, per ultimo, che la *macchina burocratica* può e deve essere trasformata in un *sistema vivente* (16): sono queste le armi vincenti.

D'accordo che introdurre i canoni della scienza dell'amministrazione non può essere iniziativa presa dall'ente, trattandosi di un movimento che deve necessariamente partire dall'alto, in quanto, pur collaudata ormai ampiamente nel mondo esterno, l'innovazione riferita al *pubblico* deve comunque considerarsi rivoluzionaria, ma un'azione dell'ispettore diretta a sensibilizzare, incanalare, indottrinare, almeno negli aspetti elementari, può rivelarsi produttiva. Quando, insomma, si dice che la funzione ispettiva deve essere costantemente permeata di stimolanti impulsi, l'allusione è fatta soprattutto in questo senso.

28.a. ATTITUDINE ALL'ATTIVITA' ISPETTIVA.

Ogni professione richiede una particolare attitudine ed anche l'attività ispettiva non sfugge a questa regola, anzi, si può ben dire che ne è tanto impregnata da poterla assumere ad esempio.

A volte, anche la migliore preparazione tecnica, se non sorretta da doti di peculiare attitudine quali lo spirito critico, l'intuizione, la capacità di sintesi, tanto per citare alcune delle più rilevanti, può non essere sufficiente allorché si tratti di individuare in un determinato fatto elementi di natura anomala o si ponga la necessità di valutare circostanze ambientali e fattori psicologici che

potrebbero rivelarsi indispensabili ai fini di una più completa e veritiera conoscenza del fatto stesso.

Su un piano più pratico, in presenza, ad esempio, di accertate irregolarità, è l'attitudine che sorregge l'ispettore nel tentativo di appurare preliminarmente se il comportamento non ortodosso sia da imputare ad errore compiuto in buona fede o, piuttosto, sia da riferire alla volontà aberrante dell'operatore. L'attitudine, pertanto, gioca quale elemento determinante nell'indagine giuridico-amministrativa, diventando essenziale laddove tale indagine acquista carattere repressivo.

Anche nell'ambito degli accertamenti relativi all'organizzazione puramente tecnica, una certa attitudine si addice all'ispettore, ma è quella ben diversa di sapersi proporre quale esperto o, meglio, quale consulente.

La qualità di cui si argomenta è sicuramente innata, essendo una manifestazione naturale dell'intelligenza, ma con specifica volontà del soggetto è possibile generare entro certi limiti un'attitudine di natura indotta. Qualsiasi individuo normalmente dotato, infatti, con l'esercizio assiduo e serio di una determinata attività, affina nelle proprie facoltà intellettive quel sesto senso che, pur non raggiungendo l'efficacia dell'attitudine naturale, gli permette ugualmente di poter analizzare un fatto cogliendo la sintesi della sua essenza, nonché il suo processo logico di formazione.

Ma l'attitudine vera e propria, poggiando essenzialmente sull'intuito, si colloca, rispetto alla sagacia professionale, su un gradino più alto, dove il *fiuto* ispettivo diventa senso della valutazione, da intendere, si può ben dire, come *arte*.

In un quadro più ampio, la sensibilità che scaturisce dall'attitudine consente all'ispettore di essere paziente nella ricerca, acuto nell'indagine, sereno nel giudizio, evitando, quale risultato di tutto conto, che le sue conclusioni possano fondarsi anche in minima parte su opinioni personali. Per meglio comprendere il ruolo che l'attitudine assume nell'attività ispettiva, appare significativo il parallelo tra il modo di operare dell'ispettore e quello attuato in sede di controllo di legittimità dei rendiconti, al di là dei fini cui le due diverse funzioni tendono.

Il riscontro successivo è un momento statico. Il revisore ha il compito di accertare la conformità dei singoli atti di gestione alle norme vigenti. Gli è richiesto di possedere una conoscenza completa della normativa. Il resto è solo una questione di tecnica.

Nel momento ispettivo c'è un aspetto dinamico determinante. L'ispettore *accompagna* l'attività dell'ente, *vive* con l'ente, *esamina* gli atti *entrando* nelle loro vicende formative, ma soprattutto, *sfrutta* il contatto con gli agenti responsabili e con gli operatori.

E' stato felicemente osservato che il controllo ispettivo "va oltre l'atto o il provvedimento direttamente esaminato; trascende il fatto per coglierne l'essenza recondita, il movente, il fine, l'analogia con altri casi simili, gli aspetti particolari ed i riflessi" e, ancora, che "l'esame dell'ispettore deve essere 'attento', quindi minuzioso, di analisi e di intuizione, tale da consentire un giudizio di sintesi il più preciso ed obiettivo possibile" (17). Espressioni efficacissime, non c'è che dire, le quali servono egregiamente anche per mettere l'argomento al riparo dalla facile critica di non riflettere una concreta realtà e di perdersi in divagazioni di pura filosofia.

Se, dunque, l'ispettore è ben altra cosa rispetto al revisore, questa sua dimensione più lata ha possibilità di estrinsecarsi al meglio grazie proprio a quella qualità così esclusiva che risponde al nome di *attitudine*.

Certo, non si può ignorare che anche l'ispettore ha essenzialmente il compito di accertare la legittimità e sotto questa visuale il suo lavoro potrebbe, al limite, ridursi alla più semplice forma di tecnica operativa, vale a dire la tecnica consistente in un pedissequo confronto fra atti e comportamenti da una parte e dettato della specifica normativa dall'altra. Ma poco poco che si addentri nel merito, essere assistito da un giusto grado di *attitudine* diventa l'aiuto più prezioso. E poiché la vera ispezione, giova sempre ricordarlo, non può prescindere da simile forma di intervento, traducendosi solo così l'opera dell'ispettore in un concreto apporto alla funzionalità amministrativa dell'ente, l'*attitudine*, individuata quale capacità di interpretare l'esatto senso di fatti e situazioni mediante valutazioni implicite che consentano di dedurre i giusti elementi da

cui possono scaturire proposte opportune ed appropriate, si pone quale *quid* in più di tutt'altro che irrilevante importanza.

Rimane fuor di dubbio che il momento di vera utilità, in cui l'intuizione, cioè la dote che più caratterizza l'attitudine dell'ispettore, si esalta, è da ricercare in quella ipotesi, per fortuna poco frequente ma sempre possibile, che si ricollega ad ogni forma di comportamento illecito, della cui inesistenza l'ispettore deve acquisire certezza ed alla cui scoperta non sempre è facile pervenire. E' in questo caso che, partendo da spunti di osservazione esteriori connotati in qualche modo di sospetto, è necessario penetrare nella sfera psichica altrui, saper distinguere fra elementi utili ed elementi fuorvianti, in pratica, operare da inquirente pur continuando a vestire i panni dell'ispettore.

Comunque, è fin troppo evidente che senza un'attitudine particolare, nella quale almeno la componente riferita allo spirito di osservazione sia presente in misura più accentuata, l'individuazione di fatti illeciti rimane preclusa o quasi.

Il discorso sull'attitudine, infine, offre un invitante spunto per una considerazione di fondo che è bene fare, una volta per tutte, senza mezzi termini. L'ispezione non è, come qualcuno l'ha ritenuta, solo estrinsecazione di puro tecnicismo, ma è l'espressione di una attività ben più complessa che possiede una sua tecnica come ogni altra attività, fusa felicemente, in più, con scienza e qualità umane di chi la esercita.

Ne consegue che poche attività necessitano come quella ispettiva, di *truppe scelte*, giocandosi la sua credibilità su ognuna delle tante barriere di cui è costellata.

28.b. PREPARAZIONE DELL'ISPETTORE.

A questo punto diventa ancora più chiaro che la funzione ispettiva gode di un rilevante posto a sé nel composito panorama delle pubbliche attività, ma, se pur ce ne fosse bisogno, il discorso sulla preparazione dell'ispettore è sufficiente a fugare ogni ulterio-

re dubbio, considerata la sua natura deontologica che non ammette alternative.

Nel solco di una consolidata tradizione, all'ispettore in passato era richiesta principalmente una vasta conoscenza delle norme e delle attività qualificanti l'amministrazione militare, la quale, inoltre, era sostenuta quasi sempre anche da una collaudata esperienza di base.

Oggi la sfera d'azione ispettiva, riferita ad un campo operativo sensibilmente più allargato, esige che la preparazione dell'ispettore, dovendosi necessariamente estendere a quei principi di buona amministrazione che soli garantiscono l'efficienza dell'azione amministrativa (18), acquisti spiccato carattere di competenza interdisciplinare.

E ciò, tanto più è valido in quanto la programmazione è assunta a momento fondamentale nell'impiego delle risorse finanziarie (19) ed ogni programmazione ha un senso di concreta utilità solo se persegue fino in fondo i motivi che la richiedono e gli scopi che la giustificano (20).

L'arretratezza delle tecniche di amministrazione è stata, d'altronde, ripetutamente indicata quale fattore di maggiore carenza nelle organizzazioni pubbliche (21). Ma le regole che la scienza dell'amministrazione offre si traducono in formule applicative aventi necessariamente un certo grado di elasticità. In quanto tali, pur nella rigidità giuridica delle norme che le disciplinano, lasciano ampio spazio alla discrezionalità.

Ecco, dunque, prendere ancora più consistenza quel ruolo di ammaestramento e guida che all'ispettore appartiene da sempre (22).

In tema di preparazione, corre l'obbligo di mettere in guardia contro le tentazioni di un eccessivo *giuridismo* (23). D'accordo che l'amministrazione militare si muove nell'ambito del diritto amministrativo (24) e che i suoi agenti, ad ogni livello, sono operatori del diritto chiamati, peraltro, a servirsi di strumenti giuridici in continua ed effervescente evoluzione, ma il buon ispettore non può dimenticare che la realtà di un organismo militare è fatta di tanti, piccoli aspetti vitali, trascurare i quali significherebbe penalizzare

in qualche modo la funzionalità. E ciò è da intendere nel senso che teoria e pratica, scienza ed empirismo, regole giuridiche e regole non giuridiche, devono sempre poter convivere fino a raggiungere un giusto punto di equilibrio.

L'ispettore ha quindi l'onere, invero non facile, di valutare se quei principi di ordine pratico che l'esperienza quotidiana, basata com'è su comportamenti ripetitivi, porta a consolidarsi in ogni posto di lavoro, debbano ritenersi, e non soltanto sotto l'aspetto funzionale, compatibili con i principi generali dell'ordinamento giuridico, nonché complementari alle norme dell'ordinamento speciale. Non solo, ma considerato che attorno ad ogni precetto giuridico, pur nell'alveo della più garantita legittimità, si coagulano praticamente sempre utili forme sia di prassi che di discrezionalità tecnica (25), l'ispettore, lungi dallo sradicare, ha il preciso compito di orientare, arricchire, perfezionare.

Per ultimo, non si può chiudere un argomento di così accennato rilievo come quello della preparazione, senza dare il dovuto risalto a quel fattore indeclinabile che alimenta costantemente la preparazione stessa e risponde al nome di aggiornamento professionale. Si ritiene preferibile, però, assegnargli una collocazione a sé, con rinvio a quando la trattazione avrà fornito una visione funzionale completa, perché solo così è possibile percepire tutta la sua determinante importanza.

28.c. *ETICA ISPETTIVA.*

La delicatezza dei compiti affidati all'ispettore esige il rispetto pieno di alcuni categorici principi di etica professionale che identificano il suo irrinunciabile modo di essere.

L'affermazione è volutamente perentoria.

L'ispettore deve saper interpretare al meglio il particolare momento psicologico dell'operatore assoggettato all'ispezione e regolarsi di conseguenza, tenendo sempre ben presente lo scopo ultimo cui devono tendere, in definitiva, i suoi sforzi, quello cioè di

incidere nel modo più utile sull'amministrazione e sulla gestione dell'ente (26).

Se si tiene conto che l'ispettore è chiamato spesso a formulare una *diagnosi* ed a stabilire una *terapia* senza poi seguire i risultati della *cura*, meglio si afferra la necessità di quanto si va dicendo. Affinché la bontà dei suoi suggerimenti, frutto di collaudata esperienza, venga percepita in tutta la sua importanza ed i suggerimenti, di conseguenza, vengano recepiti e sposati fino in fondo, l'ispettore deve proporsi all'interlocutore con estrema credibilità, accattivandosi la sua attenzione a livello di uomo prima che di professionista.

Sotto questo aspetto, onestà intellettuale, buon senso e logica danno una mano determinante. Se l'esempio costituisce sempre il momento didattico più importante, qui diventa essenziale.

Il comportamento dell'ispettore, sia sul piano personale che su quello professionale, deve distinguersi, stagliarsi, deve essere tale, cioè, da *catturare* l'ambiente che lo circonda. Viceversa, interpretando il suo ruolo con un impegno *di maniera*, difficilmente la sua presenza lascerà traccia profonda nell'ente.

E poiché l'ispezione ha carattere d'intervento sostanzialmente preventivo, l'azione dell'ispettore deve essere costantemente diretta a correggere, completare, perfezionare, indirizzare, sorreggere, confortare la condotta degli agenti che operano nell'ufficio ispezionato. In questo quadro lo *spiritus intus* cui l'ispettore deve improntare la propria azione, si manifesta in tutta una serie di aspetti etici aventi non trascurabile importanza nell'economia generale dell'ispezione.

L'ispettore deve innanzitutto rifuggire da qualsiasi atteggiamento palesemente fiscale che, risolvendosi quasi sempre in questioni di puro formalismo, è da considerare improduttivo se non proprio nocivo. Al contrario, la sua attenzione preminente deve essere quella di mettere a disposizione di chi percorre le intricate vie dell'amministrazione attiva, il prezioso patrimonio di esperienza accumulato in lunghi anni di esercizio professionale prima e di pratica ispettiva poi, evitando, però, ogni possibile forma di degenerazione della personalità in personalismo. Riflettere le pro-

prie esperienze è indubbiamente utile, purché queste risultino, però, sfrondate di quei connotati soggettivi che, altrimenti, fanno perdere di mira gli aspetti particolari delle situazioni di volta in volta affrontate, le quali, pur riferite a fattispecie analoghe, di fatto non sono mai identiche.

Né, peraltro, lo spirito critico dell'ispettore può atteggiarsi con riferimento esclusivo a costruzioni astratte, teoriche, ideali, essendo necessario, invece, che egli rimanga ben ancorato alle situazioni positive, concrete, certe, che la realtà propone al suo giudizio (27).

Ciò, per di più, gli consente di scuotere l'ambiente, nel senso di togliere sia quella *patina* che nel tempo porta a vedere con occhio assuefatto, cioè a non vedere, sia quella *ruggine* che può prendere il sopravvento con l'insistenza di comportamenti poco stimolati in quanto pedissequamente ripetitivi (28).

Inoltre, all'ispettore non deve psicologicamente sfuggire che la sua presenza può essere attesa anche come momento di contatto fra centro e periferia, rappresentando un'occasione quanto mai propizia per dare ad eventuali problematiche in atto aventi fisionomia incerta, la soluzione più ortodossa.

Per quanto concerne i rapporti personali con ogni operatore, infine, l'ispettore deve essere essenziale negli interventi, prodigo di comunicativa e di disponibilità nei giudizi. Sono questi due aspetti che non possono essere trascurati.

L'osservanza del primo consiste nell'evitare un comportamento che rallenti eccessivamente i normali ritmi di attività e ciò, in pratica, si ottiene dedicando ad ogni branca di lavoro solo il tempo strettamente necessario all'esecuzione degli accertamenti. Sotto questo speciale profilo etico è l'ispettore a disposizione dell'ente e non viceversa (29). Pertanto, attese, blocchi, intralci, a meno che giustificati motivi di carattere eccezionale non lo impongano, sono sconosciuti al comportamento del buon ispettore.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, basta solo ricordare che grazie alla sua valorizzazione il momento ispettivo può dispiegare *in toto* la cosiddetta funzione dialettica del controllo, così utile

per migliorare l'operatività sia individuale che collettiva, rivelandosi strumento di efficace stimolo all'azione costruttiva (30).

Emergendo, da quanto finora detto, che l'ispezione deve essere accompagnata da un alto grado di sensibilità, lungi dall'accentuare quell'elemento di frizione che inevitabilmente caratterizza ogni tipo di indagine e senza mai rinunciare a quel giusto momento di ferma e severa determinazione che le circostanze dovessero richiedere (31), è opportuno che l'ispettore spenda una parola di diretto riconoscimento verso chi opera, con impegno e passione, in settori di lavoro a volte meno accreditati, ma non per questo di minore utilità. A parte il fatto che i meriti vanno sempre riconosciuti ed apprezzati, non è da trascurare la carica che ne ritrae chi non è abituato ad attenzioni di questo tipo.

A fronte della revisione sistematica ed analitica di atti ed attività, dunque, all'ispettore non deve sfuggire la valorizzazione dell'uomo che tali attività pone in essere. In un certo senso, proprio il colloquio con tutti gli operatori, dilatato al punto giusto, fa maggiormente *lievitare* il momento ispettivo (32).

Un discorso a parte richiedono i contatti con il comandante e con il capo del servizio amministrativo.

Il primo, in quanto titolare dell'attività amministrativa, ha interesse, dopo l'approccio iniziale (33):

- ad un'informazione costante sul procedere dell'ispezione, indipendentemente dall'intervento personale che l'ispettore ha facoltà di richiedergli qualora ne ravvisi la necessità (34);

- ad un consuntivo, il più *succoso* possibile, in termini di concretezza realistica ed obiettiva, "apparendo opportuno che questi (il comandante), in relazione ai suoi compiti di indirizzo e di vigilanza sull'attività amministrativa dell'ente, abbia immediata cognizione di ogni fatto amministrativamente rilevante" (35).

Il secondo, al quale fa capo la gestione amministrativa in tutti i suoi aspetti, ha l'onere di assistere l'ispettore sempre e dovunque.

Con il comandante, quindi, i contatti devono essere frequenti, con il capo del servizio amministrativo continui.

Per quest'ultimo, in particolare, ciò si giustifica, oltre che con l'espressa previsione del Regolamento (36), anche con il fatto

che l'ispezione rappresenta quel momento sempre desiderato e mai concesso dal tempo tiranno e dalla miriade di impegni che ogni giorno la vita dell'ente propone, per *battere a tappeto* con unico abbraccio tutti i settori di attività logistico-amministrativa e *guardare dentro*, accompagnato peraltro da un occhio esperto qual'è quello dell'ispettore. Occasione preziosa, unica, che deve essere valorizzata al meglio. Si può ben dire che per il capo del servizio amministrativo l'ispettore costituisce il vero polo dialettico.

Al direttore di amministrazione è bene che l'ispettore riservi un contatto privilegiato. Nel quadro di quei rapporti interpersonali che lo spirito di colleganza comunque impone, sul piano più squisitamente professionale il contatto diventa produttivo, traducendosi in scambio naturale di opinioni ed in attivazioni reciproche. E ciò, anche e soprattutto sotto l'ottica più generale dell'attenzione, sforzo costante di tutti, verso quel modello esemplare di funzionalità e di efficienza in cui l'immagine dell'amministrazione militare tradizionalmente si specchia.

Nel contesto etico più ampio, infine, non può mancare il comportamento cui è tenuto l'ispettore fuori delle sue funzioni, prima, durante e dopo l'ispezione.

E' questo un discorso che va sottobraccio con l'evoluzione dei costumi nel tempo ed anche l'ambiente militare tradizionalmente morigerato può non rimanerne immune (37).

Cosa dire? Ogni attività riflette inevitabilmente la mentalità dei tempi in cui è vissuta.

Oggi i richiami a certe direttive del passato così seriamente intese da chi dimostrava di essere sicuro conoscitore della natura umana, fanno in verità sorridere, ma non si può non ammettere che, sull'altro fronte, un certo scadimento di etica comportamentale deve far riflettere.

E' un fatto psicologico irrefutabile che l'essere oggetto di attenzioni crei uno stato d'animo benevolo, il quale, onestamente, mal si concilia con i doveri che contraddistinguono la funzione ispettiva (38). Anche il pudore che traspare quando l'argomento è tirato in ballo costituisce remora ad un franco chiarimento.

Si tratta, dunque, di *caccia alle streghe* o è indispensabile che l'ispettore debba *vivere in solitudine*?

Si potrebbe dire che la preminenza nell'ispezione delle finalità correttive su quelle repressive, rendendosi queste ultime necessarie solo nei casi di accertata illiceità di comportamento, attenui in qualche modo il rigore della questione, anche se rimane il doveroso rispetto di quei principi di etica che si ricollegano alla dignità ed alla moralità in generale e che nella vita militare trovano un corollario giustamente permissivo nello spirito di colleganza e di cameratismo.

Può essere corretto, pertanto, accedere al tipo di relazioni comunemente instaurate in occasione di visite e di incontri che avvengono per normali motivi di servizio.

C'è, infine, un'etica da osservare anche da parte del soggetto ispezionato. La si ritrova tutta in quel comportamento di partecipazione attiva sia personale sia diretta a preparare nel modo più favorevole tutto l'ambiente, che onora l'onestà di intenti di un professionista serio. E questa condotta, tanto più è valida in quanto l'ispettore, grazie al sesto senso che assiste e guida la sua azione, è portato a cogliere meglio di chiunque altro tutto ciò che si muove intorno a lui.

29. UNA STRUTTURA DA RIDISEGNARE.

Istanze generalizzate circa un'attività ispettiva interna più aderente alle esigenze dei tempi sono all'ordine del giorno, ma sinceramente non si può dire che finora il discorso sia andato oltre il semplice, anche se a volte accorato, invito a provvedere (39).

C'è veramente da chiedersi fino a che punto sia da ritenere attuato il salto di qualità (se così lo si può chiamare) voluto dal decreto legislativo 748/1972.

Ed anche in ambito Difesa c'è da domandarsi se la struttura in atto sia idonea a soddisfare compiutamente gli obiettivi indicati dal legislatore, una volta tanto con accettabile chiarezza, pur riconoscendo che l'attività ispettiva militare presenta, rispetto ad altri

settori della pubblica amministrazione, un quadro di problematiche sicuramente meno assillante, sorretta com'è da un'eccellente tradizione, nonché da quella coscienza operativa e determinata che contraddistingue la cosiddetta militarità, cioè quell'inconfondibile stile di vita professionale in cui tutti i membri della compatta famiglia militare si riconoscono.

L'analisi che è negli intendimenti non può prendere le mosse che dal prodotto di esperienza maturato nel tempo, anche se l'attività nei suoi cardini principali è rimasta sostanzialmente immutata.

A scanso di equivoci, però, è bene subito dire che qui non si tratta di individuare e definire nuove coordinate, bensì, meno ambiziosamente, di procedere ad un più realistico *rialesaggio* dei motori. Infatti, come già riconosciuto nell'introduzione, solo la tanto auspicata riforma completa della pubblica amministrazione, con l'avvento di più *manageriali* forme di gestione, consentirà un vero e proprio cambio di marcia anche a favore della funzione ispettiva, la quale soltanto così potrà modularsi su interventi ben più penetranti di quelli attuali. Ora, perciò, l'attività ispettiva, più che rifondata, va semplicemente ripensata.

Ma, pur con un'impostazione dagli spazi ristretti, le domande di ordine sia soggettivo cioè riguardanti la figura dell'ispettore, sia oggettivo, cioè inerenti la funzione ispettiva, non mancano.

Ha rilevanza la collocazione gerarchica? L'impegno che l'incarico comporta è sostenibile da un solo ispettore? Per di più, in un arco di tempo così breve? Quale rotazione periodica è più produttiva?

Nei paragrafi che seguono si cercherà di dare a tutte una risposta in qualche modo, si spera, soddisfacente.

29.a. *ORGANO MONOCRATICO O COLLEGIALE?*

La tradizione militare vuole che l'attività ispettiva venga esercitata a livello individuale e riesce francamente difficile sostituire

all'immagine dell'ispettore, così come questa è venuta a consolidarsi nel tempo, quella di un organo collegiale (40).

A ben guardare, però, il profilo operativo dell'ispezione, specialmente se riferito agli enti più complessi, potrebbe trarre benefici effetti dall'introduzione dell'organo collegiale, soprattutto se si considera che valutazioni espresse da più esperti circa gli aspetti di merito del medesimo fatto, conducono indubbiamente a conclusioni più penetranti e produttive (41).

Se, poi, l'organo collegiale è composto da ispettori specializzati per singole branche di attività, ancora meglio si coglie l'utilità che un simile lavoro d'insieme può produrre a beneficio dell'efficienza funzionale di un ente (42).

Altra argomentazione di non indifferente peso attiene all'incidenza che le rilevazioni puramente contabili hanno nell'economia di un'ispezione. L'impegno che l'ispettore è tenuto a dedicare a tale tipo di controllo, infatti, può rivelarsi, in termini temporali, penalizzante per il sindacato amministrativo. D'altro canto, però, bisogna riconoscere che proprio nei controlli contabili la responsabilità dell'ispettore è più esposta.

Dovendo, pertanto, curare con uguale meticolosità entrambi gli aspetti, si affaccia una soluzione, per così dire, intermedia.

L'ispettore, rimanendo organo monocratico, potrebbe essere affiancato da un assistente (43). Ciò garantirebbe maggior speditezza ed efficacia all'azione ispettiva nel suo complesso, ma, soprattutto, potrebbe essere soddisfatto con più puntuale attenzione l'interesse dell'ente ispezionato a sfruttare il momento ispettivo al fine di perfezionare le procedure organizzative del lavoro in generale e l'assetto funzionale dei servizi in particolare.

In un contesto più ampio, invece, tenuto conto che i fattori giuridici, amministrativi, tecnici ed operativi (tutti necessariamente destinatari di intervento ispettivo) che qualificano le attività di un ente, si intersecano al punto tale da costituire un unico corpo organico verso il quale la visione ispettiva d'insieme può produrre più pregnanti effetti sulla funzionalità, la collegialità estesa ad ispettori di competenza specifica potrebbe avere un senso concreto (44).

Una conferma in questa direzione viene dagli orientamenti da tempo in atto, felicemente sintetizzati nel riconoscimento che "il potere ispettivo si esercita 'in primis' sugli atti sotto il profilo della legittimità ed opportunità, ma attraverso questi investe l'efficienza operativa dei vari settori, l'economicità ed il rendimento" (45).

Si tralascia, infine, di porre l'accento su aspetti di ordine psicologico che pure potrebbero avere una qualche rilevanza a favore dell'organo collegiale (46).

29.b. QUALE RANGO GERARCHICO?

Non occorrerà spendere molte parole per un argomento che si presenta fin troppo lineare.

Premesso che in merito alla dibattuta questione di ordine generale circa l'opportunità che la funzione ispettiva interna sia affidata ad un apposito ruolo di ispettori con carriera a sé o che, invece, debba essere attribuita a chi ha già raggiunto un grado elevato nella carriera di appartenenza, è pacifico, e non solo per motivi di tradizione, che l'organizzazione militare continui ad adottare il secondo modulo (47), rimane da stabilire il giusto rango gerarchico che compete a chi è investito di funzioni ispettive, al fine di assicurare quel prestigio e quell'autorità che il livello di ogni funzione posta a garanzia della legalità, esige. Rango che premi, naturalmente, anche quello spessore di rara estrazione che si richiede alla professionalità dell'ispettore.

In altri tempi era questo un canone puntualmente osservato. L'ispettore rivestiva un grado quasi sempre superiore a quello del comandante dell'ente (48).

Ecco, quella che qualcuno ha voluto definire una caduta di stile dell'attività ispettiva potrebbe essere identificata proprio con il venir meno di tale precetto (49). E le avvisaglie erano già nell'aria in tempi non sospetti, ma le voci che all'epoca si levarono in tal senso, pur numerose, non furono ascoltate (50).

Alcuni passi delle considerazioni formulate in tema di qualifica funzionale dell'ispettore, a conclusione di uno specifico

convegno, si commentano da sé (51). E, riproposte oggi, non si può proprio dire che non conservino ancora un buon grado di realistica validità.

Dal quadro emerge, in particolare, che l'impiego quale ispettore non dovrebbe, di regola, coincidere con la fase terminale della carriera, ma, piuttosto, costituire una parentesi, forse la più qualificante, di questa (52). Una simile esperienza si incasellerebbe utilmente nel bagaglio professionale di chi, in seguito, potrebbe essere incaricato di funzioni dirigenziali a livello centrale, nell'esercizio delle quali un *fresco* contatto con l'attività della base, peraltro dalla visuale privilegiata che offre il controllo, rappresenterebbe un fattore di non indifferente rilievo.

29.c. *QUALE DURATA?*

Le considerazioni appena esposte già indicano a sufficienza che il nemico numero uno dell'ispettore è il tempo.

E' questa una verità che emerge senza veli fin dal momento in cui è messa a fuoco in tutte le sue espressioni la poliedricità dell'azienda-ente, la cui composita attività si manifesta in una gamma di proiezioni estremamente varia, ognuna delle quali presenta caratteristiche specializzanti tutte proprie.

Se poi si considera che l'attendibilità dei risultati di ogni tipo di indagine dipende in misura determinante dalla completezza, accuratezza ed esattezza dei dati acquisiti, esigendo il binomio conoscenza-valutazione di doversi esprimere sempre al meglio, nullo altro occorrerebbe aggiungere.

Per questo, c'è onestamente da chiedersi come possa l'ispettore nell'arco di tempo tradizionalmente concessogli proporsi al di là di una mera e semplice azione di controllo, la quale, ancorché indispensabile, resta pur sempre un elemento strumentale dell'ispezione, ed in quanto tale, se rimane fine a se stessa, assicura solo parzialmente gli obiettivi che l'ispezione persegue. E spesso anche il solo controllo, prima di pervenire a certezza piena, comporta tempi tecnici piuttosto lunghi, specialmente laddove sia

necessario estendere l'esame della documentazione a fasi gestionali precedenti o ad altri settori in rapporto con quello indagato (53).

In linea generale, comunque, qualsiasi accertamento, indipendentemente dalla sua natura, per essere soddisfacente ed esaustivo deve rifuggire dagli interventi frettolosi e parziali. Ed è appena il caso di osservare che la complessità di certi settori logistici esige, pena l'inutilità dell'intervento, uno sforzo dosato che soffre in misura ancora maggiore le limitazioni di tempo (54).

Dunque, vedere tutto e bene implica necessariamente un ben più congruo periodo di permanenza nell'ente rispetto a quello attualmente stabilito in via ordinaria.

Soluzione alternativa potrebbe essere ricercata nel limitare di volta in volta i settori d'intervento a quelli che più necessitano del cosiddetto controllo-guida, avvalendosi anche e soprattutto delle specifiche indicazioni in merito rintracciate nella relazione della precedente visita, essendo questo un onere di cui dovrebbe farsi carico ogni ispettore.

E ciò, tanto più in quanto una norma in tal senso è già presente nell'ordinamento (55). E la scelta potrebbe anche essere lasciata allo stesso ispettore, avendo egli la possibilità di determinanti constatazioni *in loco*, la prima delle quali attiene all'eventuale cambio di agenti nei vari settori di lavoro rispetto alla precedente ispezione (56).

29.d. *QUALE FREQUENZA?*

Appare strettamente collegata alle precedenti la questione relativa all'ottimale periodicità della visita ispettiva all'ente.

Tenendo, comunque, sempre presenti i casi particolari, la frequenza *almeno* annuale attualmente prevista (57) sembra eccessiva. Bisogna, infatti, ammettere che un intervento ispettivo così assiduo può rivelarsi praticamente inutile sia per chi lo fa che per chi lo subisce.

Ed assumere a giustificazione il diffuso convincimento che i controlli non bastano mai, significa non riconoscere la realtà seria,

sana ed altamente qualificante sotto l'aspetto professionale che contraddistingue gli agenti dell'amministrazione militare ad ogni livello.

Né si può affermare che la frequente rotazione negli incarichi di cui si è appena detto richieda necessariamente la constatazione dell'ispettore circa l'avvenuta o meno pronta acquisizione di padronanza della materia da parte del *neofita* ed anche la sua provata attitudine all'incarico (58), tale essendo uno dei compiti precipui di chi riveste nell'ente la carica amministrativa di vertice.

Né, infine, per lo stesso ordine di motivi, si può considerare rilevante, con riguardo all'articolo 528 del Regolamento, la costante evoluzione delle disposizioni legislative e regolamentari, nonché delle istruzioni ministeriali, la quale, anche se accentuata forse oltre misura nell'ultimo decennio, resta pur sempre e pur nella sua indubbia incidenza, un fatto tipico dell'amministrazione attiva, il cui riscontro applicativo deve, sì, destare l'attenzione dell'ispettore, ma non fino al punto di imporre la sua continua supervisione (59). E ciò anche se più volte è stato ripetuto che l'ispettore deve essere inteso soprattutto quale *fiancheggiatore* di chi opera nell'amministrazione attiva, costituendo questo lo stadio ultimo del consolidamento perfezionativo nell'applicazione di nuove procedure (60).

In buona sostanza, è valido il discorso di sempre. L'ispezione comporta comunque un *tempo* di rallentamento delle attività amministrativo-contabili dell'ente nel loro complesso ed è questo un sacrificio bene accetto, purché ne scaturisca una concreta utilità in termini di miglioramento funzionale e non un puro e semplice *allotropo* di una presenza che, a volte, risale soltanto a qualche mese prima.

L'esperienza insegna, inoltre, che una sorveglianza insistente, oltre ad appesantire l'attività, alimenta un senso velato di preconcetta diffidenza e mortifica, pertanto, chi opera in prima linea.

A fronte di palesi turbative, si individuano solo in minima parte risultati che possano qualificarsi positivi. La saggia regola che suggerisce di lasciar agire e concedere fiducia, investendo pienamente i detentori di cariche amministrative delle loro

responsabilità, ma intervenendo, nel contempo, con severa fermezza in presenza di conduzione gestionale non corretta, si rivela, in fondo, la via più giusta.

Dunque, la frequenza ravvicinata che il discorso del fiancheggiamento giustifica, per altri versi può rivelarsi eccessiva.

Il momento ispettivo, in definitiva, va calibrato con periodicità dettata dai tempi necessari per rendere l'intervento più efficace possibile e dal grado di variabilità delle componenti operative di cui si avvale l'attività dell'ente.

Escono dalla cadenza regolare, ovviamente, le ispezioni aventi carattere straordinario.

29.e. UN'IPOTESI DI MASSIMA.

Un razionale assetto della funzione ispettiva deve necessariamente considerare i parametri esaminati, ricompresi in un unico abbraccio. L'uno non può prescindere dall'altro. E' indubbio, infatti, che un'attività così qualificante risulta tanto più incisiva quanto più chi la esercita è messo nella condizione di operare al meglio delle sue possibilità. Ed anche se questa è una regola di carattere generale, per quanto qui interessa acquista una valenza veramente decisiva (61).

Attribuire all'ispettore il rango gerarchico che l'importanza della funzione esige (62), affiancargli un coadiutore incaricato delle operazioni di ordine esecutivo, diluire la frequenza nel tempo con periodicità determinata dal tipo di ente e dall'esito della precedente ispezione, ma soprattutto stabilire un tempo di permanenza nell'ente anche questo sufficientemente congruo rispetto all'impegno amministrativo dell'ente stesso, appaiono scelte prioritarie ed inderogabili (63).

Le argomentazioni appena esposte offrono un'ulteriore occasione, questa volta di ordine pratico, per insistere sulla natura dell'ispezione. Gli aspetti esaminati, infatti, si prestano per riaffrontare l'interrogativo ricorrente circa i fini della funzione ispettiva. E' questa esercizio di mero controllo o, invece, più determinante e

proficua estrinsecazione di compiti diretti a migliorare l'organizzazione sia normativa che funzionale?

Vediamo per grandi linee cosa consente di recuperare l'impostazione delineata.

Innanzitutto, un controllo più completo e più in profondità. E per verificare appieno la regolarità e la proficuità di una gestione è indubbiamente necessario poter acquisire ogni possibile elemento di valutazione.

In seconda battuta, il contatto con i non pochi operatori dell'ente, che, lungi dal restare un momento frettoloso e staccato, deve costituire il tramite per quel prezioso arricchimento di consigli, suggerimenti, attivazioni, che poi si traduce in benefiche e durature *ricadute* in ogni settore di lavoro.

In terzo luogo, si garantiscono agli agenti i tempi giusti, tra un'ispezione e l'altra, per attuare e consolidare i suggerimenti ricevuti.

Non è, infine, da trascurare il fatto che una così rinnovata possibilità di esprimersi gratifica maggiormente l'ispettore. Il più completo accumulo di esperienza che egli ne ritrae arricchisce il suo bagaglio professionale di quegli ulteriori dettagli che spesso la mancanza di tempo a disposizione costringe a trascurare, mentre possono, invece, risultare pur sempre dotati di una qualche singolarità, anche se relegati a contorno delle questioni principali. Carpitati alle realtà particolari che di fatto ogni situazione presenta, essi si incasellano nello schema mentale dell'ispettore, alimentando quel sesto senso, che in fondo rappresenta l'unica vera tipica prerogativa della sua identità.

NOTE AL CAPITOLO VI

(1) In quanto *enti* (da *essere*), l'azienda privata e l'ente pubblico sono soggetti giuridici accomunati dalla natura necessariamente economica dei fini perseguiti, in via principale dalla prima che mira al lucro, in via secondaria dal secondo che tale intento non ha.

(2) Autorevoli interventi, sull'onda del pensiero di Luigi Einaudi che non esitava a definire lo Stato una "grande azienda", hanno posto l'accento sull'evoluzione dell'ente pubblico divenuto gestore di servizi e di trasferimenti di ricchezza al punto tale da potersi parlare veramente a pieno titolo di *azienda-Stato*. Tra gli altri: GIANNINI, *Rapporto...*, cit., p. 4 e 5 e G. ANDREOTTI, Presidente del Consiglio dei Ministri, *Discorso al Consiglio Superiore della P.A.*, 1972, in *L'attività del Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione dal 1972 al 1979*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1980, p.14. Il discorso *azienda*, pertanto, non può che partire dall'alto. Ed è nel piccolo dell'ente che trova la sua realizzazione più naturale. Se le attività militari nel loro complesso sono state definite "una gigantesca impresa" (R. TREMELLONI, all'epoca Ministro della Difesa, *Riflessioni sull'Amministrazione della Difesa*, in *L'Amministrazione della Difesa*, n. 2, 1968) e la Difesa "un'azienda da rendere il più possibile efficiente e produttiva" (E. HENKE, Capo di Stato Maggiore della Difesa, *Discorso inaugurale della XXIV Sessione del C.A.S.M.*, 1972, in *Quaderni del C.A.S.M.*, 1972-1973, p.22), ciò non va inteso solo quale sfoggio terminologico di moda negli ultimi decenni. Di fatto, è una realtà che affonda le radici in un passato di rilevante valore storico, visto che già nell'Armata Sarda esistevano due Aziende, quella generale di guerra e quella generale d'artiglieria, fabbriche e fortificazioni militari, competenti, rispettivamente, per tutte le spese relative alle armi di linea e per quelle riguardanti le armi dotte (S. SALES, *L'Armata Sarda e le Riforme Albertine*, Stato Maggiore dell'Esercito - Ufficio Storico, Roma, 1987, p. 73 s.). Le scelte politiche e non, fatte a monte con lo scopo di garantire un'azione amministrativa sempre più efficiente, si ripercuotono a valle nei centri esecutivi chiamati a massimizzare il rendimento ed a minimizzare i costi, mediante il razionale impiego dei fattori personali e patrimoniali (ZACCARIA, *La spesa...*, cit., p. 24-25).

(3) E ciò soprattutto in tempi nei quali la recessione economica esaspera la competitività. Il risanamento delle aziende private a seguito della crisi economica di fine anni 'settanta' (caso più significativo: la Società FIAT di Torino) è stato attuato esclusivamente mediante il contenimento delle spese.

(4) Altre considerazioni, ovviamente, offre il fenomeno *azienda*. Sono state volutamente tralasciate allo scopo di non disperdere il discorso oltre a quanto è più produttivo, in termini essenziali, nell'ottica ispettiva. Piuttosto, configurandosi l'ente militare nella sua espressione logistica quale azienda erogatrice di servizi, è bene che in sede ispettiva non sfugga una riflessione sul concetto di servizio e sulla sua più corretta etica di realizzazione. Chi lavora per gli altri deve considerarsi al servizio dell'utente nel senso più pieno, cioè deve *farli utilizzare* dal fruitore del servizio stesso, evitando qualsiasi atteggiamento che dia l'impressione di *far cadere dall'alto* ciò che è oggetto di un preciso dovere (per una visione più ampia: TOSALLI ed altri, cit., in particolare p. 94). Il concetto di servizio, in poche parole, deve riflettere quel senso biblico che così magistralmente è stato inteso dagli ultimi pontefici, in particolare da Giovanni XXIII e dall'attuale, sulle cui labbra l'espressione "*servus servorum*" è risuonata sempre con estrema convinzione. Fa piacere, infine, concludere un argomento così delicato con una squisita citazione poetica. L'indiano Tàgore, sommo interprete dell'animo umano, ha inneggiato al senso del servizio con queste semplici ma luminose parole: "Io dormivo e sognavo che la vita non era altro che gioia. Mi sono svegliato e ho visto che la vita non era altro che servizio. Io ho servito ed ho visto che il servizio era gioia".

(5) Per contro, bisogna anche ammettere che non è facile liberarsi dei problemi che hanno accompagnato la storia della pubblica amministrazione, in quanto, come è stato autorevolmente riconosciuto (G. ANDREOTTI, Presidente del Consiglio dei Ministri, Discorso al Consiglio Superiore della P.A., 1977, in *L'attività ...*, cit., p.24), quest'ultima "si muove per impulsi contrapposti; da un lato lo stato di diritto esige una certa rigidità giuridica e strutturale; dall'altro occorre una grande adattabilità alle esigenze che mutano ed ai mezzi tecnici che rapidamente si evolvono". E sono, questi, due aspetti indubbiamente difficili da conciliare.

(6) Pertanto, deve essere ridotta al minimo la differenza più appariscente tra attività pubblica e attività privata, cioè la diversa incidenza dei limiti che la legge impone ai due comportamenti. Nella sfera di libertà in cui il privato agisce, i motivi e gli scopi che determinano la sua azione non hanno, di norma, rilevanza giuridica, mentre l'operatore pubblico, dall'inizio del processo volitivo alla sua terminale manifestazione, ha il cammino costellato di controlli a garanzia della legittimità. Per entrambi, attività amministrativa e discrezionalità sono termini pressoché inscindibili, ma lo svolgimento dell'azione amministrativa, incontrollata ed incontrollabile nel privato, nel pubblico viene ad essere pesantemente condizionata. Le contraddittorietà e le incomprensibilità che a volte caratterizzano l'attuale legislazione amministrativa, al punto tale da poter dire che quell'impossibilità da parte dei non iniziati a penetrare nel suo sacrario, rilevata a suo tempo (M.S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'organizzazione*, in Riv. trim. dir.

pubbl., 1954, p. 286), oggi può essere estesa tranquillamente anche a moltiiniziati (1), alimentano antiche sollecitazioni verso una sua ragionevole semplificazione. Lo stato di disagio che da qualche tempo si avverte sempre più diffusamente, trova ragione giustificata nella proliferazione *abnorme ed equivoca* di certa normativa, la quale, evolvendosi per stratificazioni successive, esaspera il *formalismo* e degenera spesso in *bizantinismi* giuridici intollerabili. Le incertezze interpretative che inevitabilmente ne conseguono sono diventate una costante del modo di operare dei pubblici amministratori. E tutto questo movimento dà corpo al cosiddetto *burocraticismo*, termine con il quale si intende quel fenomeno strisciante che inquina i giusti canoni della burocrazia, allargando ulteriormente il *gap* fra l'operatore privato e quello pubblico. L'attività ispettiva può e deve costituire un margine al suo dilagare.

(7) In campo privatistico vige il sistema dell'*auditing*. Nato negli U.S.A. verso la fine del secolo scorso, in quello attuale si è propagato in Europa grazie anche all'attenzione legislativa di cui ha goduto nei vari Stati. Non è tanto interessante cercare differenze ed affinità con l'ispezione amministrativa, quanto, invece, verificare nel suo complesso la validità di tale sistema, considerato che la differenza di fondo è la diversa impostazione culturale e concettuale verso l'istituto ispettivo. L'*auditing* (in Italia: revisione) è un insieme di procedimenti intesi a controllare l'organizzazione e la situazione di un'azienda nella sua organicità amministrativo-contabile. La revisione può essere interna ed esterna. Quella interna, attuata dalla stessa azienda con organi propri, attiene in special modo al controllo operativo ed ha lo scopo di salvaguardare il patrimonio aziendale, nonché di controllare l'accuratezza e l'attendibilità dei dati contabili. Eseguita da singoli addetti o collegialmente, essa si riferisce a tutte le operazioni di gestione, cioè a tutte le operazioni connesse allo svolgimento dell'attività operativa dell'azienda e coinvolge, di conseguenza, i fatti amministrativi che ne sono la rappresentazione. "All'ispettore non spetta semplicemente il compito di constatare le anomalie e di renderne conto, ma anche di formulare le direttive o di provocarne la modifica. L'ispettore è, inoltre, un intermediario tra il comando e l'esecutivo" (J.P.SIMERAY, *La struttura dell'impresa*, Milano, Angeli, 1972, p.48). Da questo punto di vista è necessario sottolineare come il rapporto tra *auditor* e *management* (Direzione) riempia di contenuti strategici l'azione di controllo. Infatti, nell'ambito dell'analisi tendente a ricercare le cause che hanno provocato gli scostamenti tra risultati conseguiti e *standards* prefissati, va evidenziata l'opera di continua revisione della programmazione operativa, indispensabile per un'efficace correzione dei *disturbi* causati da fattori esogeni, cioè derivanti dall'ambiente esterno in cui l'impresa si trova ad operare. Le relazioni intercorrenti tra *auditor* e capo del servizio ispezionato sono caratterizzate da un giusto grado di severità preteso dal meccanismo operativo delle singole funzioni che mette ognuno davanti a precise responsabilità, in quanto ogni procedura, anche la più semplice, risulta codificata. Tutto, in pra-

tica, è *messo a manuale*, per cui l'azione dell'operatore e quella del controllore si avvalgono dello stesso strumento di lavoro, del quale devono rispettare i precetti fin nel loro più minuto dettaglio.

La revisione esterna è affidata a società iscritte all'apposito Albo e trova fondamento giuridico nella legge 23 novembre 1939, n.1966, nel R.D. 22 aprile 1940, n.531, nella legge 7 giugno 1974, n.216 e, infine, nel D.P.R. 31 marzo 1975, n.136, con il quale è stato introdotto il concetto di 'funzione pubblica' della revisione contabile in ambito azienda privata. Essa opera su due direttrici: quella relativa al controllo contabile ed alla certificazione del bilancio e quella che, più in generale, attiene all'organizzazione contabile, realizzata attraverso interventi di *check-up* aziendali. In altri termini, il controllo contabile e la certificazione del bilancio, voluti dalla legge per determinati tipi di azienda espressamente previsti, ma anche richiesti spontaneamente dall'azienda in funzione di una sempre più forte credibilità della propria immagine, possono essere assimilati al controllo di legittimità, producendo effetti verso terzi esterni all'azienda stessa (azionisti, investitori, creditori e, fra questi, in primo piano fisco e banche), nei confronti dei quali la direzione dell'azienda ha una ben individuata responsabilità. La revisione ha lo scopo di esprimere un giudizio professionale, qualificato ed indipendente, sul bilancio nella sua interezza, cioè nella sua globalità, e non sui singoli conti o sui singoli fatti amministrativi individualmente considerati. Questi ultimi diventano rilevanti in sede di esame dell'organizzazione contabile, il quale riveste il carattere del controllo di gestione, in quanto, orientato com'è verso un triplice tipo di possibile scoperta: frodi, errori tecnici ed errori di principio, punta all'efficienza della struttura ed alla redditività senza spingersi nella consulenza ritenuta dalla legge incompatibile con la successiva certificazione di bilancio. Avendo, pertanto, conseguenze interne all'azienda, trova motivi di similarità nel controllo di merito. L'ispezione si articola, in linea di massima, su operazioni preordinate al controllo:

- di conformità dello statuto alla legge;
- della cassa e dei conti finanziari;
- delle situazioni creditizie e debitorie, in particolare di quelle di maggior importo;
- degli acquisti e delle vendite;
- dell'esatta impostazione contabile dei fatti amministrativi;
- dei versamenti dei soci in conto azioni;
- delle immobilizzazioni (accertamento dei valori originari, delle quote di ammortamento contabilizzate e della rispondenza dei valori residui a valutazioni reali dei beni);

- del registro delle merci ricevute per il confronto con le relative fatture.

Inoltre, momento irrinunciabile è l'esame dell'efficienza dei controlli interni posti in essere dalla stessa azienda ispezionata.

I caratteri fondamentali dell'intervento di revisione, sotto il profilo operativo, possono essere così sintetizzati:

a) i controlli relativi all'impostazione contabile dei fatti amministrativi, con particolare riferimento alla fatturazione ed alle giacenze di magazzino, vengono effettuati su base campionaria dopo aver attentamente valutato l'affidabilità delle procedure interne dell'azienda controllata (ad un minor grado di affidabilità corrisponde una maggiore entità del campione);

b) l'azione ispettiva è informata ai principi contabili e di revisione nazionali ed internazionali sanciti dagli organi competenti a ciò legittimati e rappresentati dai principi di ragioneria di generale accettazione dominanti nella prassi internazionale, la cui applicazione garantisce quella cosiddetta *attendibilità* del bilancio che si identifica nell'equa, imparziale, onesta ed oculata conformità, appunto, ai "corretti principi contabili" richiamati dalla legge;

c) la revisione in argomento è un lavoro professionale di gruppo e richiede, quindi, l'assegnazione di responsabilità e di funzioni ed il loro coordinamento. L'intervento, perciò, è svolto da un *team* con competenze e responsabilità dei singoli differenziate ed attestate su tre livelli ordinativi: vertice responsabile, dirigente del lavoro, *staff* operativo, la cui gerarchia è scandita esclusivamente dalla preparazione professionale. Il lavoro è da intendersi collegiale nel senso che alla normale gerarchia corrisponde anche una *gerarchia di esperienza*, la quale consente a ciascun membro di poter contare sempre su un supporto tecnico adeguato alle difficoltà del caso e di non sentirsi, pertanto, mai solo;

d) la relazione finale, con o senza riserve ed eccezioni, è inviata al consiglio di amministrazione o agli azionisti (o ad entrambi) dell'azienda ispezionata.

Pur riconoscendo, infine, l'inopportunità di appesantire l'esame comparativo in atto, non si può non citare almeno una fattispecie concreta di *auditing* interno, quella presente nell'azienda-banca, dalla quale sembrano trasparire utili elementi indicativi, in primo luogo perché trattasi di azienda erogatrice di servizi, ma principalmente per la *qualità* dei controlli che possono ritenersi senza alcun dubbio fra i più seri in circolazione. Innanzitutto c'è da dire che, come ogni azienda tenuta a presentare il bilancio, anche la banca può essere assoggettata per legge a visita ispettiva esterna ai fini della certificazione appunto del bilancio. In più, la banca è sottoposta, nel quadro della vigilanza

sulle aziende di credito, anche all'ispezione della Banca d'Italia, come disposto dal R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375 - art. 31 (cosiddetta legge bancaria). Tale vigilanza si propone lo scopo di valutare i risultati dell'azione svolta dagli organi responsabili della banca ispezionata (e non di sindacare direttamente le decisioni dagli stessi prese), con un giudizio di merito diretto a stabilire in quale misura l'azienda sia da ritenersi sana, efficiente e destinata a durare nel tempo. In tale contesto di finalità primaria, il controllo di legittimità è sempre presente. L'incarico di ispettore, che gode di massima considerazione, è affidato, previa frequenza di appositi corsi, a funzionari del ruolo amministrativo, i quali possono pervenire al grado di ispettore superiore, equiparato a quello di vertice della gerarchia (condirettore centrale). L'organo ispettivo è monocratico solo quando ad essere ispezionata è un'azienda 'monocellulare', cioè di minime dimensioni. In tutti gli altri casi è collegiale, cioè composto di più membri sotto la guida di un capogruppo responsabile, al quale è riservata la facoltà di distribuire il lavoro all'interno del gruppo e di stabilire il grado di collegialità circa il lavoro del singolo, sulla base di un rapporto fiduciario che può essere anche totale. Nel gruppo sono normalmente presenti esperti degli specifici settori in cui opera la banca sottoposta ad ispezione. L'ispezione si conclude con un 'rapporto' firmato dal capogruppo e presentato direttamente al Governatore della Banca d'Italia.

Ma è soprattutto l'ispezione interna alla banca che qui più interessa, non fosse altro che per il fatto di essere contraddistinta da aspetti deontologici fortemente sentiti, grazie ai quali il peculiare servizio gode di una considerazione ben lontana da quella presenza *di facciata* che qualche volta è dato riscontrare nella pubblica amministrazione. E l'espansione che continua a caratterizzare nelle aziende bancarie il ruolo dell'attività ispettiva interna, sta a confermare ampiamente quanto asserito. Alla funzione tipica di controllo sulla contabilità si sono aggiunte quelle di:

- verifica e valutazione del grado di controllo interno in relazione soprattutto al coordinamento delle procedure adottate;
- controllo in ordine all'accuratezza del bilancio;
- esame diretto ad accertare la qualità delle attività svolte;
- assistenza per un migliore espletamento dei compiti specifici.

Gli aspetti contabili, finanziari ed operativi sono andati così integrandosi in una funzione unica ed omogenea. L'ispezione è condotta da un'*équipe* coordinata da un supervisore. All'incarico di ispettore sono designati funzionari scelti fra quelli che vantano precedenti di servizio tali da garantire un'adeguata preparazione. L'ispettore si avvale di *istruzioni* nelle quali, tra l'altro, sono elencati tutti i punti di controllo, con codifica, per le aree *a rischio*, della tipologia più dettagliata di ogni possibile anomalia. I risultati sono discussi con

il responsabile del settore e sfociano in una relazione redatta in forma sintetica e normalmente così articolata: commento generale, analisi finanziaria, analisi operativa, deficienze più significative, osservazioni e rilievi. La relazione è stesa in forma analitica solo in casi particolari, quando è necessario fornire notizie più dettagliate sui singoli settori operativi. Essa è inviata alla Direzione ed al Consiglio di Amministrazione, verso i quali gli ispettori hanno una responsabilità diretta. L'esito dell'ispezione, infine, non incide solo sulla funzionalità dell'organismo ispezionato, ma può anche comportare conseguenze positive o negative nei confronti dei funzionari responsabili, in ordine sia all'impiego che alla progressione di carriera.

Dalle linee di raffronto appena tracciate emerge che tra mondo burocratico e mondo imprenditoriale, sotto l'ottica della funzione ispettiva, non c'è poi quel vallo così profondo come generalmente si è portati a credere. Certo, la diversa struttura, la più pronunciata atipicità dell'azienda rispetto all'ente pubblico, la contrapposizione di interessi tra ispezionato ed ispezionante che non è proprio analoga, il differente grado di motivazione dell'ispettore privato, sono elementi che contano, ma il parallelo offre ugualmente interessanti spunti di riflessione a favore di un'ispezione amministrativa che possa godere di un'immagine di prestigio pari a quella dell'*auditing*.

(8) L'esempio dell'ufficio postale appare il più indicativo, anche se la funzionalità del servizio, giungendo in presa diretta al cittadino-utente, giustifica la più marcata sensibilità verso una funzione ispettiva che per altri versi è più *povera* di quella militare al punto di qualificarla tecnica più che amministrativa.

(9) Si pensi soltanto agli organi esecutivi del Servizio di Commissariato e di quello Trasporti e Materiali, presenti un po' dappertutto.

(10) Vedasi paragrafo 38.

(11) Per il mondo militare potrebbe ipotizzarsi un ritorno alle *masse* (vedasi nota 22 del quarto capitolo) in chiave moderna.

(12) Tenuto anche conto che la *corte* dei collaboratori, quando necessario, più o meno sopperisce, mentre l'ispettore, sta bene ripeterlo, è sempre ed esclusivamente solo.

(13) Vale la pena di citare quanto affermava in proposito un pregevole manuale edito quando l'ordinamento amministrativo e la coscienza professionale dei singoli vestivano i panni della più schietta trasparenza. "Non è la severità di parola, il cipiglio burbero, un vacuo terrorismo verbale da incutere altrui, che possano garantire un buon risultato della visita di ispezione; è, invece, l'accortezza, l'attenzione, lo studio calmo e profondo di uomini e cose, la buona maniera, la dignità, l'austerità, la limpidezza dei modi e delle parole, la

suasione, la conoscenza esatta, pronta, sicura, della tecnica dei servizi e del sistema di norme che li governa; è la fermezza senza sgarberia; è la decisione senza tentennamenti; è la praticità non schiava della teoria; è l'equità delle decisioni, delle proposte, delle conclusioni che assicura più pregio di contenuto all'opera del funzionario ispettivo. Quando l'ispettore abbandona un ufficio deve lasciare dietro di sé la convinzione dell'utilità del suo intervento, dei suoi consigli, dei suoi ammonimenti e riprensioni; ne deve uscire, nei casi normali, come vi è entrato, col rispetto di coloro che erano soggetti passivi della funzione ispettiva. Se possibile, l'ispettore dovrebbe accedere agli uffici desiderato; ed è sintomatico come i migliori funzionari desiderino e ambiscano l'intervento, o il consiglio, o la decisione, il giudizio, definitivo o no, dell'ispettore che sia degno del nome e della stima di cui vuolsi circondato" (C.DEL BUE, Elementi di tecnica ispettiva, Roma, Ist. Poligr. dello Stato, 1940, p. 222).

(14) Ne consegue che non soltanto lo spirito d'iniziativa, ma anche la creatività e la fantasia brillano per la loro assenza.

(15) La precede sotto forma di consulenza diretta ad individuare lo schema dei vincoli giuridici, tecnici ed economici che delimitano le possibilità della decisione ed è fin troppo evidente che una conoscenza completa di tutti i vincoli in qualche modo condizionanti consente di *allargare* il progetto operativo da essi necessariamente limitato, cioè in pratica di offrire a chi deve decidere ben più ricche opportunità. La segue ponendo in essere le modalità esecutorie preordinate alla concreta realizzazione e sono palesi i benefici che si ritraggono da una corretta azione preventiva. E' sul combinato di questo duplice ruolo che poggia saldamente la professionalità di chi è preposto al servizio amministrativo. Cfr. Pubblicazione n. 6367 - Il Servizio di Amministrazione dell'Esercito, cit., p. 7-8.

(16) L'azione dell'ispettore non può non essere anche educativa: lo è *naturaliter*.

(17) Entrambe le citazioni da: V. CONTI, Controlli interni dell'Amministrazione periferica del Tesoro, in Atti del I Convegno di Studi sulle Direzioni Provinciali del Tesoro, pubblicati a cura del Ministero del Tesoro - Direzione Generale del Tesoro - Ufficio Relazioni Pubbliche, Roma, 24 e 25 gennaio 1964, p. 119.

(18) Per gli aspetti giuridici di tali principi, vedasi: G. FALZONE, Il dovere di buona amministrazione, Giuffrè, Milano, 1953.

(19) Ha buona ragione l'ispettore quando raccomanda agli ispettori (Direttiva del 1985) di accertare "la corretta acquisizione di una mentalità programmatrice degli amministratori e dei gestori anche ponendo a confronto il piano di impiego dei fondi dell'anno corrente con quello degli anni precedenti". Per

una visione globale dell'argomento, vedasi: Sistema di programmazione generale finanziaria e ottimizzazione delle risorse in ambito Difesa, edito dalla Rivista Militare a cura del Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 1990.

(20) E' diventato un principio corrente dell'aziendalistica il precetto che intende razionale un governo solo se utilizza, per le decisioni, il supporto di giuste basi di programmazione e di controllo.

(21) In particolare, GIANNINI, Rapporto..., cit., p. 7. Piace ricordare il riconoscimento che da tale rapporto - paragrafo 2.1. - viene all'organizzazione militare: "...ai problemi di tecniche di amministrazione si è pensato assai poco, o si è pensato senza metodicità o senza perseveranza, come sarebbe mostrato da quei casi - talune amministrazioni militari, taluni uffici di aziende autonome, taluni organi statali locali del centro-nord, taluni comuni medi, talune regioni del nord - nei quali, per aver invece pensato, si sono costituite delle amministrazioni relativamente all'Italia efficienti".

(22) Il quadro, per essere completo, non può mancare di un accenno all'analisi dei costi che, in attività così impregnate di aspetti economici come la maggior parte di quelle poste in essere nell'ambito dell'amministrazione militare, assume una sua valenza tutta particolare. Come esempio, valga l'attività degli stabilimenti, la quale, al di là del fatto squisitamente tecnico, obbliga l'ispettore anche ad un non indifferente impegno di questo tipo, non potendo egli ignorare la cosiddetta 'contabilità industriale', pur essendo quest'ultima collocata *extra ordinem*.

(23) La legalità deve essere perseguita sempre, tutta, fino in fondo, facendo, però, buona attenzione a non sconfinare nel legalismo che rappresenta l'esasperazione formale dei concetti giuridici ed in quanto tale, ventaglia un'ampia possibilità di interpretazioni soggettive. E questo, per l'ispettore non è certo zelo positivo, soprattutto se si tiene conto del suo dovere di mettere in guardia proprio da quella seducente deformazione che rischia di trasformare l'operatore giuridico in *leguleio*.

(24) Di più, all'amministrazione militare è stata riconosciuta, nel più ampio contesto del diritto militare, una propria autonomia giuridica, in quanto, retta da una legislazione speciale che disciplina tutta una serie di istituti peculiari, quali, tra i più rilevanti, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale militare, il regime giuridico dei beni del demanio e del patrimonio militare, l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, può essere considerata branca a sé del diritto amministrativo. Scrive BACHELET: "Il campo di studio del diritto militare dovrebbe comprendere: il diritto costituzionale militare, il diritto internazionale militare, il diritto amministrativo militare, il diritto penale militare, il diritto processuale militare e il diritto privato militare" (Disciplina militare e ordinamento giuridico statale, Giuffrè, Milano, 1962, p. 4). Cfr. anche I. SCIAR-

(25) Vedasi paragrafo 32.d e relativa nota (76).

(26) Suggerisce MUSONE (cit., p. 25), con efficace chiarezza, che l'ispettore "deve costituirsi una forma mentis che, lungi dalla gelida emblematica dell'inquisitore, sappia ispirare fiducia per ricondurre nei termini della legalità e della produttività quelle situazioni sofferenziali per circostanze eccezionali o per insufficiente esperienza degli operatori".

(27) Pur qualificandosi l'operatività dell'ispettore nell'ambito di quei processi valutativi che esauriscono la loro funzione appena usciti dalla sfera psichica dell'individuo, essendo l'azione concreta riservata ad altri, nessuno (si perdoni la perentorietà) è chiamato ad essere pragmatico più di lui, pena la completa inutilità della sua opera. Di conseguenza, duttilità e flessibilità sono doti che gli appartengono fino in fondo.

(28) E' noto che lo scadimento in *routine* di qualsiasi attività si verifica anche e soprattutto con la presenza continuata di tante attivazioni spicciole, il cui impegno è così gravoso da far perdere di mira la visione generale. E non si può certo dire che l'ente militare sia immune dall'onere così assorbente, nonché, è doveroso riconoscerlo, così assillante e, di conseguenza, così logorante, rappresentato dalla cosiddetta *quotidianità* o, meglio, mutuando un'espressione cara al papa Pio XII, dal "*terribile quotidiano*". La *ruggine*, inoltre, richiama alla mente il passo biblico che invita l'uomo pigro a guardare alla laboriosità fattivica della formica, nonostante che questa non abbia "né magistrato, né ispettore, né capo" (Proverbi 6,7). L'uomo che opera, però, non è la formica guidata dall'istinto, è un essere libero ma anche imperfetto, il quale ha bisogno perciò di un altro uomo che *scorti* sempre il suo operato.

(29) Anche nel quadro più generale questa deve essere la sola filosofia ispiratrice della funzione ispettiva. Quando si dice che il responsabile ispezionato è il soggetto passivo e l'ispettore quello attivo, i concetti andrebbero ribaltati, in quanto il secondo è, appunto, al servizio dell'ente ed il vero interesse all'ispezione è del primo.

(30) E' risaputo che dove si crea il *gruppo*, intendendo quest'ultimo quale organismo compatto di operatori affiatati e motivati, si verifica una forte ricaduta in termini di produttività, come insegna l'esperienza giapponese, la quale, sull'armonia di gruppo e sul fatto che ogni singolo componente deve sentirsi massimamente responsabile di quello che fa, poggia la sua forza. A questo proposito è certamente utile la sensibilizzazione dell'ispettore, a tutti i livelli, sulla necessità che tra vertice e base, il rapporto, tradizionalmente imperniato sulla logica dell'obbedienza, deve essere improntato anche alla più produttiva logica della responsabilità, come del resto lo spirito della nuova

legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo, indubbiamente vuole.

(31) La posizione psicologica dell'ispettore deve vestirsi di toni oltre che afiscali, anche asettici, neutri. Il logoro discorso del *tutti onesti o tutti disonesti* non è degno di una figura e di una funzione così pregnante anche sul piano umano. Sono entrambe visioni superate. L'incontro tra ispettore ed operatori della base deve essere inteso quale momento da vivere fra colleghi che hanno a cuore, in comune, il bene dell'istituzione. Certo, la realtà può presentare tutte le facce che caratterizzano i comportamenti umani, ma un conto è l'*animus* preordinato, un conto è l'*animus* che si plasma alle singole situazioni.

(32) E tale colloquio, intriso com'è di consulenza, offre spunti all'ispettore per proporsi, quando necessario, anche quale confidente, tenuto conto che egli può essere chiamato a rendere partecipi i più giovani colleghi dei piccoli (ma non troppo) segreti del mestiere. Giungere ad assimilare l'ispettore al *confessore* forse è troppo, ma certe situazioni esasperate potrebbero richiedere anche questo. E tutto ciò convoglia verso un intervento ispettivo che sia sempre più sollecitato e sempre meno temuto. In tale quadro, anche la naturale soggezione che caratterizza in generale il rapporto con il superiore, deve potersi stemperare verso un più giusto grado di semplice riguardo. E la regola che sotto il profilo psicologico individua il segreto del fascino, come qualcuno ha detto, nel saper mettere a proprio agio l'interlocutore, vale anche e soprattutto per chi è investito di autorità ispettiva. A tale proposito, sembra opportuno ricordare che l'ispettore non solo giudica ma è anche giudicato. E questa verità, più è tenuta presente, meglio è.

(33) La conversazione introduttiva con il comandante deve incentrarsi, appunto, sul concetto di *attività amministrativa* (IAC - Libro I - para. 1), la quale, in quanto precipua azione di comando, è presente di fatto in ogni decisione, qualificata com'è dai criteri di scelta degli obiettivi in relazione al tipo ed alla priorità delle esigenze da soddisfare, criteri che implicano impiego di personale ed utilizzo di risorse tecniche e finanziarie in un tutto inscindibile di vitale importanza. La sensibilizzazione sulla bontà dei risultati conseguibili nell'azienda-ente circa il soddisfacimento dei fini istituzionali, con una razionale programmazione ed una avveduta scelta degli operatori, è imperativo cui l'ispettore non può sottrarsi. Come pure, a completamento del primo incontro con il comandante non deve mancare un richiamo circa l'esatta portata del dovere di alta vigilanza sulla gestione amministrativa, ex-art. 4 del RAU ed anche un giusto accenno alla facoltà di avocazione, ex-art. 7 sempre del RAU. Un discorso più pregnante circa gli scopi dell'ispezione si impone, considerata la sua duplice veste di *amministratore* e di *gestore*, nei confronti del comandante di organismo a livello di distaccamento, anche e soprattutto in ordine agli strumenti giuridico-amministrativi di cui può avvalersi, fra i quali spicca la

pubblicazione "Lineamenti amministrativi per il Comandante di Battaglione. 50 chiavi d'accesso", edita dal Comando del Corpo di Amministrazione dell'Esercito, 1990.

(34)RAU - art. 526 - secondo comma.

(35)Nota illustrativa di accompagnamento all'emanando regolamento di amministrazione unificato, cit., p. 160. L'attività amministrativa è qui intesa nel senso più lato, cioè quale espressione globale dell'ampia fenomenologia riconducibile al governo amministrativo di un ente.

(36)RAU - art. 526 - primo comma.

(37)Giusto l'invito rivolto agli ispettori (Direttiva di Ispedife del 1984) di tenere un comportamento improntato "alla massima riservatezza e discrezione non solo, come è ovvio, nella sostanza, ma anche nella forma". Inoltre: "Sarà meglio eccedere in prudenza e discrezione che incorrere in atteggiamenti che possano essere avvertiti come men che corretti". In proposito, anche la saggia e convinta visione degli antichi tutori della *res publica* può forse insegnare ancora qualcosa. Valgono per tutte, alcune delle norme più significative riprese da specifiche discipline del secolo scorso. Il D.M. 5 gennaio 1894 - art. 3, recante le istruzioni sul servizio ispettivo nell'Amministrazione provinciale delle tasse e delle imposte indirette sugli affari stabiliva che "gli ispettori devono cattivarsi la pubblica estimazione mediante una condotta irreprensibile". Ed ancora, il Regolamento organico dell'Amministrazione delle Poste e Telegrafi approvato con R.D. 18 settembre 1865, così si esprimeva: "E' fatto divieto agli ispettori di ricevere alloggio o vitto dal titolare o dagli altri impiegati dell'ufficio in cui ha luogo la visita, ovvero di accettare qualsiasi altro servizio che possa in qualunque modo menomare la loro libertà d'azione e pregiudicare alla imparzialità del severo e scrupoloso sindacato loro commesso". Le indicazioni di oggi, in pratica, si differenziano solo per lo stile più *ammorbidente*.

(38)C'è, comunque, attenzione ed attenzione. Un conto è, ad esempio, usufruire della foresteria dell'ente (non in qualità di ospite, ovviamente), un conto è accettare eventuali omaggi ritenendoli quale attestazione di riconoscenza ospitalità. Viene alla mente l'*allegra* vicenda che Nikolaj V. Gogol' ha saputo *tinteggiare* con superba maestria ne "L'ispettore" (Einaudi Editore, Torino, 1963), briosa opera teatrale, diretta, però, a stigmatizzare ben altra realtà, quella dell'apparato burocratico corrotto dell'impero zarista.

(39)Tra le voci attualissime che si levano sempre più a difesa della funzione ispettiva, si segnala per la franchezza dei toni, l'intervento dell'Amministratore delegato della STET, G. GRAZIOSI, al Convegno nazionale avente per tema: Il dirigente pubblico. Quale profilo?, Roma, 9 giugno 1988, Atti del Convegno in Lettera sindacale, Fed. Funz. Pubbl. CISL, n. 2, 1988, p.

44: "Oltre a quello di legittimità (Corte dei Conti), ci deve essere anche il controllo dell'amministrazione. Ma, viva la faccia del vecchio ispettore! ...Nell'amministrazione pubblica non si capisce più chi controlla e che cosa controlla. ... Questa funzione deve essere fortemente rivalutata".

(40) Il carattere di collegialità quale fattore di efficienza del controllo ispirò in modo ragguardevole il sistema dei controlli nel secolo scorso, quando era ritenuto la migliore garanzia per un obiettivo esercizio della particolare attività. Il comparto militare fece eccezione, anche se il generale d'arma ispettore era assistito, nelle ispezioni amministrative da un ufficiale commissario (Istruzione per le ispezioni, 1884, para. 25-comma quarto) e nelle verificazioni di cassa e di magazzino da un ufficiale inferiore del corpo contabile o di altro corpo od arma (Regolamento di amministrazione del 1898, art.415 - para. 3147). E' chiaro che la presenza di tali collaboratori, in quanto imposta da opportunità di natura tecnica, non qualificava alcun tipo di collegialità.

(41) Nella già citata Relazione della Commissione per la riforma dell'Amministrazione dello Stato, al capitolo 'I controlli ispettivi', p. 502, la Sottocommissione per la riforma dei controlli, così si esprimeva: "Negli interventi ispettivi, particolarmente nei riguardi di Enti ed Uffici complessi, si è dell'avviso di sperimentarne lo svolgimento in forma collegiale a somiglianza delle «brigades des inspecteurs des finances» francesi disciplinate con Arrêté 12 aprile 1956, allo scopo di conseguire i seguenti risultati:

a) immediatezza dell'inizio dell'ispezione in tutti i reparti da verificare dell'Ente o dell'Ufficio, sfruttando il fattore sorpresa altrimenti non raggiungibile se non nei confronti del primo dei settori ispezionati in ordine di tempo;

b) la possibilità di utilizzare, completamente, fin dall'inizio del loro servizio gli Ispettori di nuova nomina, che in caso diverso richiedono, prima di poter essere immessi senza riserve nel pieno esercizio delle loro funzioni, lunghi periodi di tirocinio;

c) la maggiore specializzazione per singoli settori che il sistema consente, con la conseguente possibilità di sfruttare al massimo le particolari capacità e tendenze dei vari Ispettori;

d) la possibilità di raggiungere uno standard nello svolgimento delle verifiche, sotto la guida di Ispettori anziani e di particolare capacità;

e) la possibilità di svolgere in un tempo brevissimo anche le ispezioni più complesse, con migliori risultati di rapidi ed esatti accertamenti ed il vantaggio di consentire all'Ufficio ispezionato di riprendere il proprio normale funzionamento, senza aver subito eccessivi intralci, come invece, può accadere con l'invio di un solo Ispettore".

Ed il riferimento, anche se è rivolto all'attività ispettiva demandata alla Ragioneria Generale dello Stato, potrebbe assumere un tono in qualche modo significativo anche per quella interna, non fosse altro che per il maggior respiro del campo operativo dovuto a quell'azione di consulenza e di supporto connaturata, appunto, all'ispezione interna.

(42) Del resto, se in altre organizzazioni (vedasi nota 7 del presente capitolo), sulla scia delle esperienze statunitensi, a questa scelta si è addivenuti in via definitiva, la giustificazione non può essere trovata solo nell'impostazione e nella natura diverse del lavoro. Ma anche in ambito militare si riscontra il caso in cui la funzione è affidata ad organo collegiale. Nella NATO, infatti, il *nucleo ispettivo* si compone normalmente di tre membri ed anche se questi ultimi operano, di regola, ciascuno in un settore, la verifica successiva delle singole risultanze, *pilotata* dal capogruppo responsabile, garantisce sul piano della funzionalità operativa, natura collegiale all'ispezione nel suo complesso.

(43) Trattandosi, logicamente, di un uomo di fiducia, i suoi compiti potrebbero essere predeterminati solo in linea di massima, lasciando all'ispettore ampia possibilità di richiedere la collaborazione ritenuta più utile nel quadro dell'immane affiatamento che fra i due verrebbe a crearsi. Peraltro, se in tempi passati era stabilito che l'ispettore fosse accompagnato da un ufficiale inferiore (vedasi precedente nota 40), è lecito pensare che tale previsione mirasse anche a salvaguardare la dignità della funzione nell'espletamento delle attività puramente manuali che la stessa necessariamente comporta. Del resto, ancora oggi in ambito Marina l'ispettore è accompagnato da un 'coadiutore', il quale normalmente è un sottufficiale con mansioni esecutive (conta del danaro e dei materiali, conteggi computistici, battitura della relazione, ecc.). Dove, infine, tale soluzione è stata adottata a più ampio respiro, ad esempio nel Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, alla figura del *collaboratore*, si fanno risalire compiti di non poco conto, di ordine sia pratico che tecnico.

(44) Cfr. paragrafo 38.

(45) O. SEPE - G. LEPORE, Prospettive della scienza della amministrazione e rilevanza giuridica del principio di efficienza, Giuffrè, Milano, 1970, p. 45.

(46) Tra questi, vale la pena di ricordare almeno che l'organo collegiale *assorbe* meglio i possibili attriti, sempre latenti, spegnendoli sul nascere e, nel proprio ambito, riesce ad assumere in ogni circostanza posizioni eque, obiettive, imparziali, credibili e convincenti, in quanto è in grado di ridimensionare nella giusta misura le eventuali vedute troppo personali dai singoli membri manifestate.

(47) Una felice soluzione intermedia potrebbe essere rappresentata dalla creazione di un ruolo ispettivo di vertice, con immissione dai ruoli normali

mediante concorso per titoli riservato ai colonnelli e primi dirigenti e con possibilità di ulteriore progressione di carriera.

(48) L'articolo 347 - para. 2377 del Regolamento del 1885, così disponeva: "Le verificazioni (di cassa e di magazzino) sono, per massima, affidate ad ufficiali generali; possono però anch'essere affidate ad ufficiali superiori. In ogni caso, l'ufficiale verificatore dev'essere di grado superiore a quello del capo del corpo o dell'ufficio appo cui la verifica ha luogo". Ognuno è libero di trarre le conclusioni che meglio crede, soprattutto nella considerazione che all'epoca era di moda l'accentramento delle funzioni, anche se, in ambito militare, il sistema delle *masse* (vedasi nota 16 del quarto capitolo) ne attenuava gli effetti. Sarà un fatto naturale che la *statura* dei Maestri rimanga sempre scolpita nella memoria di un uomo, ma la generazione cui appartiene chi scrive ricorda ancora benissimo quale immagine di autorità e di prestigio riflettessero certi famosi *nomi* civili e militari del passato e quale credito riscuotesse la loro presenza nell'ente. In che misura tutto ciò fosse frutto anche dell'elevato grado che rivestivano è un lecito sospetto che non riesce facile fugare.

(49) Sembrerebbe quasi che l'avvento del RAU, sancendo una chiara linea di demarcazione fra la responsabilità del comandante e quella del capo del servizio amministrativo, abbia ingenerato il convincimento che l'ispezione amministrativa sia *affare* solo del secondo, e non invece di tutto l'ente e quindi anche (o, forse, soprattutto) di chi ne esercita l'azione di comando, pur se, in campo amministrativo, con qualificazione giuridica limitata all'alta vigilanza.

(50) E' significativo quanto andava indicando uno dei più autorevoli funzionari ispettivi del secondo dopoguerra, mentre il RAU era *in itinere*, a proposito dell'opportunità di "affidare l'attività ispettiva soltanto a funzionari della carriera direttiva e ad ufficiali già sperimentati nei compiti di dirigenza amministrativa (nelle precedenti cariche di direttore di divisione o direttore di amministrazione); il divisato progetto di farne partecipi anche i direttori di sezione, migrato nel riferito schema di regolamento per le tre FF.AA., non si appalesa in sintonia con gli intendimenti delle più qualificate autorità politiche ed amministrative di potenziare l'istituto ispettivo, né con le dedotte premesse soggettive" (MUSONE, cit., p. 30). Basta leggere l'art. 533 del RAU per rendersi conto di come l'ammonimento sia stato totalmente ignorato. Viene addirittura da chiedersi se i non dirigenti sia civili che militari chiamati dalle norme regolamentari a funzioni ispettive, operino senza avere, a monte, una vera norma legittimatoria, visto che la legge (D.P.R. 748/1972) sembrerebbe indicare un'attività ispettiva affidata ai soli dirigenti. Peraltro, il convinto e convincente avviso del MUSONE seguiva di poco il riordinamento delle carriere e la revisione degli organici degli impiegati civili del Ministero della Difesa. Il D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1479, art.1 e tabelle 2, 3 e 4, infatti, riservava ancora la funzione ispettiva all'ispettore generale. Ed all'interno dei gradi che

scandivano la dirigenza civile, era questa una qualifica collocata ad un gradino dal vertice della scala gerarchica. Il fatto che successivamente sia rimasta in vita ad esaurimento, declassata a semplice incarico nell'ambito dei compiti affidati al dirigente superiore, dice pure qualcosa. Anche gli organici dell'anteguerra attribuivano la funzione all'ispettore generale (grado quinto), pur prevedendo sei unità fra i capi sezione ed i consiglieri con non meglio precisate funzioni ispettive (Legge 11 marzo 1926, n. 400). All'epoca si parlò pure di ispettori di grado non superiore al sesto (R.D.L. 1635/1934) e, più genericamente, di ispettori ed altri funzionari civili di gruppo A (R.D.L. 1963/1937). Le ispezioni tecniche, invece, furono di norma riservate a generali di brigata o grado corrispondente.

(51) "In realtà accertare irregolarità non costituisce un merito per l'ispettore, ma l'inizio di 'grane' e di disagi. Da ciò la necessità che l'ispettore abbia una posizione gerarchica che lo ponga al riparo da ogni preoccupazione di carriera. Per tali ragioni non è opportuno che a svolgere attività ispettiva, salvo casi particolari, siano assegnati funzionari con qualifica inferiore a ispettore generale; inoltre, ogni Ministero dovrebbe poter disporre di due o tre direttori generali con funzioni ispettive da utilizzare per le ispezioni e le inchieste di maggior rilievo, per le quali non sia opportuno utilizzare gli ispettori generali". E ancora: "D'altra parte è da considerare che l'attività ispettiva è quanto mai disagiata e richiede un ricambio nel tempo, nel senso che l'ispettore possa dopo un certo periodo di servizio ispettivo essere assegnato alla direzione di uffici centrali o periferici". E infine: "E' stato rilevato che non è agevole reperire funzionari disposti ad esercitare attività ispettiva, specie quando il funzionario ha raggiunto la qualifica di ispettore generale ed è preposto ad un determinato ufficio o servizio. A tale quesito è stato risposto che, nel limite in cui l'attività ispettiva sarà considerata tra quelle più qualificanti e meritorie, sarà più o meno agevole reperire funzionari disposti ad esercitare tale attività. Spesso in molte Amministrazioni all'attività ispettiva sono destinati i funzionari in attesa di destinazione o perché giudicati meno dotati rispetto agli altri. Tale indirizzo rappresenta certamente un errore di impostazione che va corretto, specie in vista del programma di rafforzamento del servizio ispettivo" (TERRANOVA, Relazione conclusiva..., cit., p. 279-280).

(52) In altro passo del lavoro (paragrafo 28.a) si è parlato di *truppe scelte*. Si alludeva anche a questo aspetto, nella considerazione che la presenza di due elementi rilevanti, quali l'età ancora giovanile ed un immutato grado di motivazione, può giocare indiscutibilmente un ruolo determinante.

(53) Ed è anche da tenere presente che non sempre medesimi settori necessitano dello stesso tempo, variando l'impegno a seconda delle situazioni contingenti. La conferma più convincente viene dall'ispezione straordinaria, per sua natura più lunga e di conseguenza più incisiva, il cui esito si rivela

puntualmente ben diverso da quello che l'ispezione ordinaria presenta in via normale.

(54) E' il caso, ad esempio, di una gestione fuori bilancio verificata senza aver rispettato alcuni *passaggi obbligati* (il raffronto tra l'ultimo rendiconto e la situazione in atto al momento dell'ispezione, l'esecuzione dell'inventario dei generi esistenti in magazzino ed in ogni suo punto-vendita, l'accertamento dell'esatta situazione debitoria verso i fornitori mediante riscontro delle fatture pagate o da pagare con le operazioni contabili di carico dei generi in vendita e mediante richiesta delle *dichiarazioni liberatorie*), con la conseguenza che il mancato controllo *a tappeto* potrebbe ingenerare, a livello psicologico, in chi avesse posto in essere un'azione illecita, il convincimento di essere protetto da una sorta di impunità, quasi fosse impossibile essere scoperto. E tutto questo perché la gestione fuori bilancio è un campo in cui, per approdare il controllo a conclusioni certe, è necessario che l'ispettore proceda, in pratica, similmente a quanto avviene in sede di liquidazione per cessazione di attività dell'organismo. E le operazioni che ciò comporta non si esauriscono certamente in un breve arco di tempo.

(55) RAU - art. 525.

(56) Se si considera che le esigenze operative dell'ente e quelle riferite alla mobilità del personale impongono spesso un frequente avvicendamento degli operatori e che questi ultimi, specialmente in certi settori logistici, vengono a volte designati pur non possedendo alcuna preparazione specifica, sembra evidente che, anche in presenza di un precedente giudizio positivo, il cambio di operatore non consente di rimandare il momento ispettivo.

(57) Con l'eccezione degli enti e distaccamenti dell'Arma dei Carabinieri, per i quali "l'ispezione va eseguita almeno ogni due anni" (RAU - art. 524 - quarto comma). La previsione annuale è in linea, peraltro, con la raccomandazione contenuta nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri già ricordata nel paragrafo 22.

(58) Si pensi alla carica di gestore di certi organismi fuori bilancio quali gli spacci militari.

(59) Piuttosto, l'attenzione dell'ispettore deve essere rivolta alle circolari prodotte da organi collocati nell'organizzazione periferica, perché è da esse che provengono i più forti rischi di sviamento dall'uniformità di indirizzo. Imbattendosi in un caso del genere, è consigliabile un contatto di chiarimento con l'organo generatore.

(60) Viene in mente di assimilare l'organismo esplicante attività amministrativa ad un edificio, il quale, secondo un comune convincimento, se non abitato si degrada precocemente. Infatti, i continui interventi manutentivi di

cui è oggetto l'edificio abitato, grazie ai quali può conservare intatta la sua struttura, richiamano l'azione degli ispettori che si succedono nell'ente, ciascuno dei quali, laddove necessario, mette un provvido *mattone*, consentendo all'organismo di mantenere ad elevato livello il proprio assetto organizzativo-funzionale.

(61) E' significativo quanto ha affermato la Corte dei Conti in sede di relazione annuale al Parlamento, concordando su posizioni di fondo assunte da Ispedife: "La stessa amministrazione (Difesa) ha proposto o un potenziamento anche sul piano della professionalità del personale addetto, o l'adeguamento del ritmo delle ispezioni alla più lenta cadenza biennale prevista per gli enti dell'Arma dei Carabinieri" (Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1988, in Atti Senato - Documento XIV - N. 3, I.P. Z.S., p. 140).

(62) Per quanto concerne i funzionari civili, è da rilevare che in ambito Ispedife già sono normalmente presenti dirigenti superiori con funzioni ispettive.

(63) Si ritiene doveroso un rapido esame comparativo con l'analoga funzione negli altri Ministeri. Il parallelo mette in luce, innanzitutto, che la disciplina ex-art.12 del D.P.R. 748/1972 risulta pienamente attivata nella maggior parte delle Amministrazioni con preminenza del controllo operativo su quello più strettamente amministrativo, essendo corredata anche da norme istituzionali proprie emanate allo scopo di regolare gli aspetti squisitamente tecnici che contraddistinguono le singole attività. La legittimità è vista soprattutto nell'ottica funzionale degli scopi da perseguire. A ciò si aggiunga, inoltre, che in molti casi gli uffici periferici hanno una ridotta gestione di fondi, essendo minimo il fabbisogno che occorre per bastare a se stessi e risultando accentrato il servizio del trattamento economico. Tutto questo ha portato a configurare una sorta di discriminazione fra servizi. Quelli che attendono ai compiti istituzionali, impegnando l'immagine dell'Amministrazione in quanto diretti all'esterno, godono di una maggiore attenzione rispetto a quelli strumentali che agiscono e si esauriscono nell'ambito interno. Ma ciò è abbastanza ovvio se si considera pure che verso i primi c'è un unico interesse: salvaguardare, appunto, il buon nome dell'Amministrazione di appartenenza. Ed è questo un interesse che accomuna tutti. Viceversa, contrapposizioni fra organi e quindi interessi diversi, potrebbero emergere da una vigilanza interna troppo stringente a livello di controllo. Ecco perchè la Difesa esprime la manifestazione più classica dell'ispezione amministrativa, quasi un *unicum*. Disponendo, ciascun ente, di una struttura preordinata all'esecuzione di compiti finalistici senza proiezione esterna diretta, salvo pochi casi (il Distretto Militare in prima fila), l'attenzione non può che essere rivolta all'apparato logistico avente peraltro compiti strumentali di imponente rilievo. Sotto questo aspetto, non sono molti gli organismi che negli altri Ministeri presentano più

da vicino un quadro di tale tipo. Nel Ministero di Grazia e Giustizia l'organizzazione penitenziaria offre l'esempio più valido. L'amministrazione e la gestione di un carcere, infatti, è di tale impegno da rendere necessaria la presenza di una funzione ispettiva amministrativa a pieno regime. Anche la struttura logistico-amministrativa di un ospedale ha caratteristiche simili, ma, trattandosi di organismo non più alle dipendenze del Ministero della Sanità bensì degli Enti locali, non è soggetto ad ispezione interna. In altri Ministeri, la struttura ordinativa prevede organismi con rilevante capacità di spesa a livello periferico intermedio, non di base. E' il caso della Ragioneria e dell'Economato collocati entrambi nella Direzione Provinciale, in ambito Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, nei confronti dei quali l'ispezione amministrativa si dispiega in tutta la sua portata. Laddove quest'ultima si ispira essenzialmente alla norma legislativa sopra richiamata con primario riferimento alla legittimità dei comportamenti in ordine alla gestione sia finanziaria che patrimoniale, emerge che:

- l'ispettore non è mai funzionario di carriera con ruolo a sé, salvo il caso del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni dove ciò può verificarsi di fatto in quanto è offerta la possibilità di percorrere tutta la vicenda professionale nella funzione ispettiva;

- il grado gerarchico rivestito è normalmente attestato verso l'alto con presenza generalizzata del dirigente superiore (a cominciare dall'ottavo livello nel Ministero dei Trasporti; da consigliere fino a dirigente generale nel Ministero delle Poste e Telecomunicazioni; non inferiore a primo dirigente nei Ministeri: Esteri, Tesoro, Industria Commercio e Artigianato, Lavoro e Previdenza Sociale, Marina Mercantile; dirigente superiore nei Ministeri: Interno, Grazia e Giustizia, Finanze, Pubblica Istruzione, Agricoltura e Foreste, Turismo, Beni Culturali e Ambientali; dirigente generale nel Ministero dei Lavori Pubblici);

- di regola, l'ispettore riveste un grado almeno pari a quello del dirigente preposto all'ufficio ispezionato;

- l'elevato livello dell'ente ispezionato e la natura straordinaria dell'ispezione esigono, in linea di massima, la nomina di un organo collegiale o la scelta di un dirigente superiore (ma anche dirigente generale nei casi di maggiore impegno);

- l'ispezione è affidata ad organo collegiale anche quando tra aspetti tecnico-amministrativi ed aspetti tecnico- istituzionali non è tracciabile una chiara linea di demarcazione; ne scaturisce, ovviamente, una composizione mista. Quando, invece, l'ispettore è accompagnato da un assistente con firma congiunta della relazione, come succede in taluni casi nel Ministero di Grazia e Giustizia, non sembra che possa parlarsi di collegialità, ma, più propriamente, di due distinte volontà;

- la durata dell'ispezione è varia, ma sempre tale da assicurare all'ispettore la disponibilità di un arco di tempo più che sufficiente rispetto all'impegno richiesto da ciascuna visita; quando non è predeterminata, all'ispettore è semplicemente rivolto l'invito a provvedere con la dovuta sollecitudine (Ministero di Grazia e Giustizia);

- non sempre è rispettata la frequenza voluta dalla legge, cioè quella annuale.

Inoltre:

- tutti gli adempimenti stabiliti dal citato articolo 12 sono fermamente voluti e realizzati nella misura che la potenzialità dello strumento operativo a disposizione consente;

- in qualche caso la funzione è attivata solo quando sorge la necessità di un'ispezione straordinaria, con nomina *ad hoc* dell'ispettore direttamente da parte del Ministro;

- in buona parte dei Ministeri la funzione è anche decentrata, con possibilità di collocazione addirittura su due livelli, come nel Ministero delle Poste e Telecomunicazioni (Direzione Compartimentale e Direzione Provinciale);

- raramente la funzione è sostenuta da istruzioni con disciplina dettagliata dei singoli interventi. Fa eccezione (ed è un'eccezione di tutto rispetto) il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni;

- l'esito dell'ispezione sfocia dappertutto in una relazione documentata a stesura libera, con esposizione quasi sempre contenuta nei giusti limiti dell'essenziale.

In sintesi, la presenza funzionalmente più significativa si riscontra dove l'attività istituzionale è contraddistinta da un accentuato carattere tecnico-operativo.

Capitolo VII

L'ATTUAZIONE DEL FATTO ISPETTIVO

30. CRITERI E METODO DI CONDUZIONE.

Poche indicazioni forniscono il Regolamento e le Istruzioni a proposito sia dei criteri che del metodo di conduzione, vista la loro impostazione tutta diretta ad individuare le operazioni da compiere ed il relativo ordine cronologico.

Gli interventi ministeriali nel primo periodo di vigenza della suddetta normativa (1), pur non affrontando l'argomento ad ampio respiro, hanno avuto il pregio di fissare, attraverso specifiche direttive, quelle regole di condotta che costituiscono il sostrato per l'individuazione di significativi criteri.

In un quadro più generale, è anzitutto al tempo che va riferito un criterio di rilevanza non trascurabile.

Un primo aspetto riguarda il periodo dell'anno scelto per l'ispezione, anche con riferimento a quello in cui è avvenuta la precedente visita ispettiva, considerato che l'attività amministrativa di un ente non presenta durante il corso dell'anno un uniforme andamento circa la qualità e l'intensità del lavoro (2). Al limite, se ragionevoli motivi di impegno operativo lo consigliano, potrebbe verificarsi l'opportunità, già in sede di programmazione o anche successivamente, di anticipare o differire l'esecuzione dell'ispezione.

Altro aspetto del tempo tradizionalmente tenuto in gran conto, anche per la rigorosa intransigenza di comportamento circa la sua osservanza, è rappresentato dalla necessità che l'ispezione non venga preannunciata. La sorpresa è sempre connaturata all'ispezione, nel senso che il concetto di ispezione in sé, di qualunque

ispezione, racchiude necessariamente l'elemento connesso con il carattere d'imprevedibilità della visita (3).

In realtà, però, l'elemento sorpresa si pone in termini di necessità soltanto per quei settori gestionali in cui, altrimenti, si può correre il rischio di vanificare sostanzialmente il buon esito dell'accertamento. Tale caso, in pratica, riguarda solo la verifica alle casse ed ai magazzini (4), perchè laddove le situazioni di fatto non dovessero coincidere con quelle di diritto, la mancanza dell'effetto-sorpresa consentirebbe gli opportuni interventi correttivi sulle consistenze, con il risultato che l'ispettore perderebbe non solo la prova ma anche la percezione delle irregolarità (5).

Sempre in merito al tempo, resta da dire che all'ispettore si conviene:

- quanto alla presentazione, di giungere all'ente nella prima mattinata, possibilmente in coincidenza con l'orario di inizio delle operazioni giornaliere;

- durante la permanenza, di osservare lo stesso orario di lavoro dell'ente, fatta salva la disponibilità degli addetti a protrarre l'attività, purché, in ogni caso, concreti motivi di opportunità lo esigano.

Altro criterio attiene al *dove*, cioè alla scelta dei luoghi più idonei in cui operare.

E' bene che tutta la fase introduttiva avvenga nell'ufficio del comandante. Successivamente, se non c'è disponibilità di un locale idoneo, l'ispettore si insedierà nell'ufficio del capo del servizio amministrativo. Qui avverranno gli accertamenti sugli atti, mentre quelli sulle attività con relativa documentazione strettamente connessa, è opportuno che vedano l'ispettore muoversi dove le stesse vengono poste in essere. In linea di massima, l'ispettore dovrebbe visitare ogni ambiente (uffici, magazzini, laboratori, locali di vita comune, ecc.) per acquisire al meglio quella visione globale che, sola, gli permette di formulare alla fine un sicuro giudizio complessivo (6).

Collegato a questo aspetto è il criterio dell'unitarietà.

Non basta che l'ispettore veda semplicemente tutto; deve sì vedere tutto, ma con visione unitaria delle diverse attività. La coordinata esecuzione dei singoli accertamenti, per quanto differenti

possano essere i caratteri funzionali dei settori in esame, si pone come uno dei presupposti essenziali per un esito veramente produttivo dell'ispezione.

L'opportunità di sfruttare la concomitanza dell'azione, completa il quadro dei criteri.

Poter seguire quel processo di formazione dell'atto amministrativo, in particolare di quello a fattispecie complessa, che normalmente sfugge ai controlli sia preventivi che successivi, visionando dal vivo tutta l'attività preparatoria, dall'esame del procedimento amministrativo nel suo divenire alla natura degli atti intermedi, alla correttezza dei loro contenuti, all'incidenza dei loro effetti prodromici, dalle procedure di lavoro adottate ai tempi tecnici impiegati, dalla razionalità dei comportamenti all'utilità dei risultati, è un'opportunità che qualifica l'intervento ispettivo ben oltre le connotazioni del normale controllo *ex-actis*, il quale, comunque, se eseguito ad arte, può anch'esso dire molto *fra le righe*. Rilevare i dati *sul campo*, dunque, trascende quel carattere formale e burocratico che la cosiddetta *mera documentalità* inevitabilmente sprigiona (7).

Solo a voler considerare che un atto amministrativo formalmente legittimo può avere a monte una causa non legittima o, addirittura, in presenza sia di causa che di atto entrambi legittimi, può non essere legittimo il suo uso (8), non si può non riconoscere che il criterio della concomitanza non illumini l'ispezione. L'ispettore, infatti, *vede* non solo la causa legale, cioè il fondamento giuridico della spesa, ma anche la meno esposta causa funzionale.

Con i criteri sopra richiamati, il metodo ispettivo (9), spaziando tra analisi e sintesi, principi deduttivi e principi induttivi, non può che essere in perfetta sintonia. Anzi, essi sono da considerare tra i suoi elementi trainanti accanto a quella componente di specifico tecnicismo che, come in ogni altra attività umana, intride anche quella in esame.

Ciò premesso, il metodo va inquadrato su tre direttrici, assumendo come scontato, naturalmente, l'imperativo dell'obbligatorietà circa le operazioni da compiere (10).

La prima direttrice attiene alla distinzione fra amministrazione essenziale e attività gestionali accessorie, la seconda, fra aspetti dinamici ed aspetti statici dell'organizzazione, la terza, più propria e sostanziale, punta sui due momenti specializzanti dell'ispezione, quello amministrativo e quello contabile.

Sotto la prima ottica, è naturale che certe gestioni complesse e per la normativa variegata che le disciplina e per l'entità delle risorse finanziarie che impegnano e per l'importanza dei fini cui tendono e, ancora, per il rischio cui sono esposte di alimentare illeciti facilmente occultabili, vadano indagate analiticamente, mentre a settori non contraddistinti da caratteri così vincolanti può essere sufficiente riservare una visione sintetica anche d'insieme (11).

Da un'angolatura più pratica, la seconda impostazione, come si vedrà in seguito parlando degli accertamenti sulle attività e sugli atti, rivela che, di massima, alle prime appartiene la sintesi, ai secondi l'analisi.

Sotto l'aspetto, infine, della natura contabile od amministrativa dei fatti da controllare, distinte fra loro pur in un innegabile nesso di interdipendenza, nel primo caso, i puntuali adempimenti che si pretendono dall'ispettore impongono un metodo scandito da operazioni prestabilite, mentre, nel secondo, il maggior spazio concesso alla discrezionalità permette all'ispettore di gestire la conduzione degli accertamenti in modo più personalizzato (12).

Da questo punto di vista, a ben guardare, se l'ispettore soprattutto deve, come deve, correggere, migliorare, scoprire, mutuati dalla statistica, soltanto il metodo deduttivo e quello induttivo (13) congiuntamente usati, possono qualificare l'attività ispettiva con pienezza di intenti.

In realtà, l'ispettore ha qualcosa dello statistico, chiamato com'è a visionare ripetute volte l'ampia fenomenologia dei fatti amministrativi che la vita di un ente militare presenta. E, limitando l'applicazione del metodo al solo aspetto deduttivo, la sua indagine si ferma all'ente, mentre se il suo occhio è attento anche ad ogni possibile effetto induttivo, come già riconosciuto trattando delle finalità, l'ispezione diventa lo strumento-guida rivolto a garantire una normativa interna sempre più snella ed essenziale.

Non è certo possibile suggerire un *metro* di comportamento unico che possa adattarsi a tutti gli uomini ed a tutte le circostanze. La particolare funzione soffre, in genere, la rigidità.

Il buon senso nel sagace uso del metodo analitico è forse la soluzione più semplice e proficua. L'esperienza fa il resto.

31. CRONOLOGIA DELLE OPERAZIONI ISPETTIVE.

Ricevuto il mandato di eseguire l'ispezione, è opportuno, e non soltanto per una questione di mero scrupolo professionale, che l'ispettore prenda visione, presso Ispedife, della relazione riguardante la precedente visita ispettiva effettuata all'ente designato. Le indicazioni che ne ricaverà, poche o tante che siano, risulteranno certamente utili, *in primis*, per quella visione globale dell'ente che è sempre bene acquisire in anticipo, con riferimento in particolare alla struttura ordinativa, al *peso* logistico, agli eventuali reparti dislocati fuori sede, all'entità delle gestioni fuori bilancio, e, in secondo luogo, anche per conoscere gli eventuali settori di gestione che il collega precedente non ha avuto la possibilità di controllare con le dovute garanzie(14).

Altro momento preliminare rilevante al fine di acquisire se non proprio un preciso indirizzo, certamente un utile orientamento, è rappresentato dal contatto con il direttore di amministrazione (15) e, nel caso che ad essere ispezionato sia un distaccamento, anche con il capo del servizio amministrativo dell'ente (16).

A presentazione avvenuta, l'inizio dell'ispezione deve essere preceduto da un colloquio con il comandante, prima, e con il capo del servizio amministrativo, immediatamente dopo (17).

La visita alla caserma, dalla quale ricavare un primo colpo d'occhio d'insieme, è, inoltre, d'obbligo (18).

Tutti i momenti logistico-amministrativi dell'ente, infine, sono scanditi dagli atti dispositivi n. 1 e 2. La visione in anteprima di tali documenti con accertamento dell'avvenuta diramazione interna ad ogni settore interessato e la constatazione circa gli ulteriori aspetti

di carattere generale indicati dalle Istruzioni (19), completano il quadro delle necessarie operazioni preliminari.

Tradizionalmente, e le Istruzioni confermano tale regola, l'ispezione inizia con la verifica alle casse. E non potrebbe essere in modo diverso, almeno per il fatto di evitare che in un settore di così vitale operatività possa verificarsi quella battuta di *fermo* che inevitabilmente l'attesa dell'ispettore occupato in altro impegno iniziale comporterebbe. Nulla vieta, tuttavia, che il controllo alla gestione del contante, se giustificati motivi lo esigono, possa avvenire in tempo successivo.

Per tutto il resto degli accertamenti, il modo di procedere presentato dalle Istruzioni, anche se meramente indicativo, rimane pur sempre il più aderente ad una giusta impostazione del momento ispettivo, frutto, peraltro, di una tradizione ormai consolidata.

Una considerazione, non solo di ordine pratico, si impone, invece, per il comparto parallelo delle gestioni fuori bilancio, alle quali le Istruzioni riservano l'ultimo posto. La rilevanza assunta da questi organismi sotto il triplice aspetto giuridico-amministrativo-contabile esige attenzione e tempi tecnici che mal si conciliano con tale collocazione.

Spesso la fase terminale dell'ispezione tende a contrarsi, in quanto può accadere che un settore precedente, per un motivo o per l'altro, assorba più tempo del previsto e ciò, ovviamente, riduce le possibilità operative dell'ispettore a scapito degli accertamenti programmati in fondo al calendario dell'ispezione. Pertanto, almeno gli organismi fuori bilancio che presentano in termini di gestione un onere rilevante, devono godere di una considerazione pari a quei settori che normalmente l'ispettore degni di un impegno privilegiato (20).

In pratica, l'ispettore è chiamato a gestire con oculatezza il tempo assegnatogli e, tenuto conto di quanto già riconosciuto in merito alla durata dell'ispezione (21), questo onere appare fin troppo penalizzante.

Le operazioni preliminari di cui si è fatta menzione all'inizio del paragrafo, servono anche a questo.

32. TIPOLOGIA DEGLI INTERVENTI.

La dinamica funzionale dell'amministrazione di un ente militare che ruota attorno alla gestione del bilancio ed a quella del patrimonio (22), presenta molteplici sfaccettature, organizzative e strutturali, operative e logistiche, economiche e finanziarie, giuridiche e tecniche, di vita collettiva e di vita individuale, che coinvolgono intimamente la funzione ispettiva, impegnando chi la compie in una varietà di interventi oltremodo composita.

Con riferimento al diritto positivo, si è visto che gli scopi dell'ispezione tendono ad accertare la regolarità degli atti amministrativi in termini di legittimità ed a conseguire il perfezionamento dell'azione amministrativa in termini di convenienza ed economicità degli atti di gestione.

In questo quadro, l'individuazione tipologica degli interventi che meglio soddisfa e le pretese giuridiche e quelle operative, sembra essere l'accorpamento sulla base della natura e delle istanze che qualificano gli interventi stessi, i quali, si possono, perciò, raggruppare con riferimento alla tricotomia più classica, quella imperniata sulle verifiche, gli accertamenti ed i controlli.

Nell'ambito di ogni branca lavorativa, le verifiche attengono alla consistenza delle casse e dei magazzini eventualmente presenti, gli accertamenti vanno eseguiti sulle attività, considerate queste ultime sotto il duplice impegno dell'assetto organizzativo e delle procedure di lavoro adottate, i controlli sono esercitati sugli atti e sui procedimenti amministrativi posti in essere.

32.a. LA VERIFICA DI CASSA.

Nel quadro dell'ispezione amministrativo-contabile, la verifica di cassa rappresenta tradizionalmente un momento di soggezione particolare, quasi solenne, con un rituale consolidato che affonda le radici nei regolamenti del secolo scorso, quando le verifiche di cassa (e quelle di magazzino) godevano di una puntuale disciplina tutta

propria ed erano disposte anche autonomamente rispetto alle ispezioni amministrative (23).

Pur se certi connotati hanno perso la severità di un tempo, le caratteristiche fondamentali sono rimaste immutate e non poteva che essere così, considerato che la gestione del contante ha conservato la struttura che la contraddistingue da sempre (24).

La verifica di cassa è un accertamento avente carattere ricognitivo da effettuarsi in contraddittorio con i responsabili, i quali, pertanto, devono essere tutti presenti (25). Ne consegue che questa particolare fase dell'ispezione esige una specifica verbalizzazione da intendere quale atto unilaterale sottoscritto anche dagli intervenuti e dal comandante, con possibilità riservata a questi ultimi di apporvi tutte le precisazioni che eventualmente ritengano di dover esprimere.

La verifica di cassa si sostanzia in un mero raffronto tra la consistenza di fatto ed il carico di diritto, per cui le operazioni da compiere consistono, innanzitutto, nella ricognizione dei fondi e dei valori esistenti e, successivamente, nella chiusura delle relative scritture contabili (26).

Pur nella considerazione che le casse di un ente militare sono interessate ad un giro di attività sicuramente meno impegnato di quanto avviene in altre Amministrazioni (27) trattandosi quasi esclusivamente di uscite puntuali e circoscritte a poche e ben definite fattispecie, la verifica deve ugualmente conservare quel carattere di peculiarità e di scrupolosa attenzione che a tale tipo di controllo è universalmente riconosciuto.

Un'indagine preliminare va riservata, in primo luogo, all'idoneità del locale adibito ad ufficio-cassa soprattutto sotto l'aspetto delle misure di sicurezza adottate, di tipo sia attivo (guardia, ispezioni) che passivo (cancelli, inferriate, sistemi di allarme e, se necessario, di telecamera con monitor), ma anche sotto quello della funzionalità e, successivamente, alla custodia delle chiavi (28).

In merito a quanto rinvenuto in cassa (29), l'ispettore deve innanzitutto verificarne l'ammissibilità circa la custodia, con particolare riferimento agli assegni circolari e ad altri eventuali titoli bancari (30). Deve, inoltre, accertare che in cassa risulti

custodito tutto ciò che è oggetto di specifica previsione normativa (31).

Un discorso a parte va fatto per quanto attiene alla validità, non solo della documentazione relativa ai valori depositati (32), ma anche dello stesso danaro.

Per la prima, si tratta semplicemente di anticipare l'esame che l'ispettore è tenuto a fare in sede di controllo dei procedimenti cui i valori afferiscono. Per il danaro, invece, non risulta che sia previsto un obbligo nel senso indicato (33).

Ed allora, più che domandarsi se l'ispettore sia tenuto o meno ad esaminarne l'autenticità, c'è da chiedersi come debba regolarsi nel caso che venga a scoprire, incidentalmente, la presenza di danaro falso o di dubbio in proposito. Le Istruzioni riservano alla materia un'esauriente disciplina nell'ambito delle operazioni di cassa (34). Tenuto conto che l'ispettore non riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, possono essere mutuati, *sic et simpliciter*, gli adempimenti previsti per il cassiere (35).

La verifica di cassa si chiude con il raffronto tra il carico di diritto e la consistenza di fatto. Nel caso di mancata concordanza il Regolamento stabilisce che l'ispettore, in presenza di fondi eccedenti, ne disponga la "contabilizzazione in entrata sui registri contabili" (36), mentre nel caso di deficienza di fondi, ponga in atto la procedura prevista in generale per i "fatti dannosi che comportano responsabilità amministrativo-contabile" (37). In entrambi i casi è tenuto ad indicare nella relazione "le cause delle differenze riscontrate" (38). Le Istruzioni aggiungono che tali provvedimenti devono essere disposti "ove non fosse possibile acclarare, durante l'espletamento dell'ispezione, le ragioni che hanno determinato le discordanze" (39).

E' da ritenere, quindi, che l'ispettore, anche se la norma non lo prevede espressamente, debba farsi carico dell'azione accertativa diretta a chiarire l'anomala situazione (40).

Il resto dei controlli è indicato dalle Istruzioni.

32.b. LA VERIFICA DI MAGAZZINO.

Le considerazioni appena esposte per le casse valgono interamente anche per i magazzini, a qualunque servizio essi appartengano (41). In più, c'è solo da rilevare che la quantità e l'eterogeneità dei materiali esistenti impongono una ricognizione necessariamente parziale, con individuazione, quindi, a scandaglio (42).

Gli enti militari presentano, dall'angolatura dei compiti istituzionali, un'estrema varietà tipologica che riverbera nella gestione del materiale un *carico* logistico fortemente differenziato e specializzante (43).

L'ispettore, pertanto, deve tener conto che mentre la gestione del danaro, condotta sia in contabilità speciale che a mezzo di funzionario delegato, si apre su un ventaglio di attribuzioni, le quali, più o meno dappertutto, sono sempre le stesse, cambiando solo l'entità degli impegni di spesa e la dilatazione dei capitoli di bilancio gestiti (44), quella patrimoniale, in certi enti, per effetto di specifici compiti istituzionali, può assurgere a struttura portante di tutta l'attività.

La custodia dei materiali intesa sotto il duplice profilo della sistemazione e della conservazione necessita di tutte quelle precauzioni che, sotto forma di particolari accorgimenti, la natura di ciascun materiale esige, sull'osservanza delle quali l'ispettore è tenuto ad essere intransigente (45).

Sulla capienza dei magazzini deve essere spesa una parola di sicuro giovamento, richiamando l'attenzione sul fatto che quando la disponibilità di spazio non è assicurata al meglio, può incidere pesantemente sulla loro funzionalità tutta una serie di inconvenienti rappresentati dalla difficoltà di spostamento e quindi di distribuzione, da una non agevole effettuazione sia dei controlli che della periodica manutenzione, dal pericolo di deterioramento, nonché dalla possibilità di confusione (46).

Tenuto conto di una certa mentalità corrente ancora lontana dal considerare i materiali quali elementi patrimoniali dello Stato

non meno importanti di quelli finanziari, la verifica ai magazzini deve far leva su una mai troppo avvertita opera di sensibilizzazione in tal senso e non solo nei confronti dei consegnatari responsabili della loro conduzione (47).

Il fatto che l'ispettore si soffermi nei magazzini esternando puntualità e meticolosità inusitate, almeno per tali ambienti, non deve apparire quale momento di severità fiscale spinto oltre misura, bensì quale giusto grado di sensibilità verso una gestione forse poco in evidenza, ma di utilità pratica quanto mai preziosa e dai rilevanti aspetti di ordine economico-finanziario.

E se ai magazzini specializzati (48) l'ispettore, proprio perché tali, è portato a dedicare più accentuata attenzione, quelli ordinari non ne devono soffrire. D'accordo che non dappertutto è richiesto lo stesso impegno, in quanto le operazioni gestionali in cui il materiale si inserisce hanno a volte caratteristiche tutte proprie (49), ma non per questo i controlli ridotti alla forma più semplice sono da trascurare.

E ciò anche per non precludersi una più ampia possibilità di *saggiare* l'eventuale presenza di una realtà purtroppo abbastanza diffusa, riflesso di quell'immagine dei materiali scarsamente stimolata che ancora oggi riesce difficile sradicare. Il riferimento è fatto all'accumulo di materiale non più idoneo ad alcun uso, tradizionale *palla al piede* delle caserme, nonostante i ripetuti interventi normativi a tutti i livelli (50). In che misura l'ente si avvalga proficuamente dell'istituto del 'fuori uso' (e del conseguente smaltimento), è una valutazione dell'ispettore che può andare lontano (51).

32.c. GLI ACCERTAMENTI SULL'ORGANIZZAZIONE E SULLE ATTIVITA'.

I fattori che maggiormente influenzano la produttività di un'azienda sono rappresentati dall'organizzazione intesa quale impiego di personale e di mezzi nell'ambito di una struttura stabilita a monte e dalle attività che la stessa dispiega, frutto di funzioni e pro-

cedure idoneamente amalgamate nel quadro delle logiche esigenze del lavoro da compiersi. Entrambi impongono necessariamente la razionalità di certe scelte, pena il conseguimento di obiettivi dimesi e deludenti rispetto a quelli preventivati.

Tali regole valgono anche per la pubblica amministrazione, con particolare riguardo ad un'istituzione composita come quella militare dove, accanto all'importanza derivante dai rapporti di lavoro considerati nel loro complesso, acquista rilevanza l'individuo singolo sotto l'aspetto ricordato dal noto aforisma che vuole 'l'uomo adatto al posto adatto' (52).

E' questa, più propriamente, materia del controllo operativo o di gestione, come si vedrà meglio nell'apposita sede riservata in chiusura del libro. Qui è bene anticipare, però, l'aspetto pratico di determinante importanza che vede in tale tipo di controllo un ruolo di supporto alla direzione dell'organo esecutivo quale anello di congiunzione con l'organo centrale. Nell'azienda privata le variabili che incidono sul carico di lavoro nascono e si esauriscono normalmente all'interno dell'azienda stessa. Nell'ente pubblico è esattamente il contrario. Il ricambio della normativa, l'introduzione di nuove discipline, l'adeguamento delle dotazioni organiche sia di mezzi che di personale (53), rappresentano le variabili più significative fra le non poche che riducono il respiro dell'azione esercitata da chi dirige l'ente. Poiché si tratta di variabili tutte dipendenti da superiori volontà esterne, la funzione del controllo operativo, raccordando automaticamente le necessità dell'ente con le decisioni di chi, al vertice dell'Amministrazione, è tenuto ad intervenire, viene a porsi in un quadro di innegabile utilità a beneficio dell'ingranaggio funzionale dell'ente stesso.

Ancora più marcato, quindi, è il ruolo di supporto alla direzione nell'ente pubblico. Se è ritenuto determinante nell'azienda privata, nell'ente pubblico è indispensabile (54).

I pochi e vaghi riferimenti all'efficienza in generale che si rintracciano a livello normativo, peraltro solo nelle Istruzioni, delimitano invero un campo d'azione che, a ben guardare, proprio ristretto non è, pur restando un terreno su cui muoversi con prudenza (55).

Si deve, perciò, riconoscere che, a fronte di una fin troppo dettagliata teoria di indicazioni esecutive fornite dalle Istruzioni, a livello di merito soprattutto tecnico, l'ispettore rimane solo con la sua esperienza (56), anche se un'analisi più minuziosa degli adempimenti voluti dalle Istruzioni può mettere in luce più di una sorpresa.

L'accertamento sulla congruità del numero di addetti ai vari servizi, ad esempio, non è cosa da poco, dovendo l'ispettore valutare la distribuzione del carico di lavoro sulla base di un'attenta radiografia di tutte le attività, peraltro, spesso in situazioni di carenze organiche, intese queste ultime sotto il duplice aspetto di organici insufficienti e di insufficienti unità rispetto alle tabelle organiche (57). Le soluzioni da suggerire spaziano dalla più equa ripartizione dei compiti ai più impegnativi interventi di ordine strutturale, che, al limite, possono modificare anche sensibilmente la mappa delle attività amministrative dell'ente (58).

Altra considerazione investe quei settori nei quali la componente tecnica di natura non amministrativa assume spiccata rilevanza.

Anche se l'ispettore amministrativo non è ovviamente tenuto ad esprimersi sul merito di ordine tecnico, pur sempre le intersezioni tra fatto amministrativo e fatto tecnico sono tante e tali che il suo operato non può prescindere da una sia pur blanda valutazione in tal senso, pena l'incompletezza del giudizio che gli è richiesto (59). Egli, in pratica, entra nella componente tecnica che istituzionalmente ciascuna attività logistica presenta, solo nella misura necessaria ad acquisire, in termini strumentali, tutti quei possibili elementi di valutazione che, come tessere di un mosaico, lo aiutano a conferire certezza e completezza all'indagine giuridico-amministrativa (60).

Alcune ulteriori citazioni completano significativamente il quadro.

L'esame dell'"efficienza organizzativa" che per ciascun "servizio" le Istruzioni esigono (61) e l'accertamento "che le somme assegnate per la manutenzione ordinaria degli immobili siano state convenientemente utilizzate" (62), si propongono all'attenzione del-

l'ispettore con uno spettro di valutazioni, il cui impegno si commenta da sé (63).

E' acclarato, del resto, che il concetto ormai consolidato di efficienza organizzativa, pur riconoscendo la sempre più insistente presenza dell'attività tecnica, non contrappone quest'ultima all'attività amministrativa, ma conserva la tradizionale visione della discrezionalità, limitandosi, in pratica, a *tecnicizzare* l'attività amministrativa e mantenendo inalterata l'importanza della disciplina giuridica (64). E se ciò è stato riconosciuto per le grandi imprese pubbliche, tanto più deve valere dove lo spessore tecnico solo raramente presenta ardue difficoltà.

Ma tutto questo significa soltanto una cosa e cioè che l'ispettore amministrativo a tale vicenda è interessato fino in fondo.

Qui, però, è bene fermarsi per non oltrepassare lo spirito di un dettato normativo che, nelle intenzioni, forse non voleva arrivare a tanto.

Per una questione di comodità espositiva, infine, è stata lasciata per ultima una fattispecie che rende l'argomento trattato in questa sede ancora più avvincente.

Il riferimento è diretto alle gestioni fuori bilancio, la cui normativa parla espressamente, in relazione alle finalità istituzionali, di proficuità e di merito (65). In un certo senso, la spiegazione sul perché di poteri ispettivi così lati è più semplice di quanto si possa immaginare. Negli organismi fuori bilancio la programmazione delle attività fa capo ad un organo espressamente previsto, la commissione amministratrice, e non al comandante (66). L'intervento dell'ispettore, lungi dal turbare quello che pur sempre rimane l'esercizio di facoltà discrezionali, aggiunge qualcosa a favore di un interesse collettivo diverso da quello istituzionale che persegue l'ente, del quale il comandante è unico interprete (67).

Un tale presupposto legittima un'azione a tutto campo, giustificata anche dal fatto che è da considerare ancora fresco il riconoscimento di dignità sul piano giuridico-amministrativo, perché possa essersi già compiutamente attivato il giusto grado di sensibilizzazione nei confronti degli organismi fuori bilancio (68),

anche se il vigente regime giuscontabile è destinato a modificarsi (69).

Se si pensa, poi, alla matrice ragionieristica delle rilevazioni contabili (70) ed alla scarsa stabilità degli organi preposti alla loro conduzione, dovuta principalmente al fatto che l'incarico è a tempo parziale ed a rotazione spesso troppo frequente, con l'aggravante che il designato quasi sempre manca di esperienza specifica, e se si aggiunge che nella maggioranza di tali gestioni è presente almeno un centro di vendita con tutte le insidie che questo comporta, appare ampiamente giustificata la decisione presa per gli organismi più robusti di ordinare un'ispezione a parte, non unitamente cioè, a quella riguardante l'ente in cui sono inseriti. E tale soluzione potrebbe essere estesa agli enti con numerose gestioni fuori bilancio, le quali, raggruppate, verrebbero a formare oggetto di un'unica ed autonoma ispezione.

32.d. I CONTROLLI SUGLI ATTI E SUI PROCEDIMENTI.

Il Regolamento non è prodigo di indicazioni in materia di controlli sugli atti e sui procedimenti, limitandosi ad enucleare, per grandi *insiemi*, le branche tradizionali su cui poggia l'attività amministrativa di un ente (71). Tale, peraltro, essendo il compito delle Istruzioni, queste ultime vi provvedono, pur in un quadro che a volte assume la veste di mera elencazione di specifici accertamenti, offrendo a sufficienza, tuttavia, elementi per l'impostazione della tecnica ispettiva in chiave metodologica.

Bisogna subito riconoscere che qui l'indagine attiene esclusivamente o quasi alla legittimità ed i controlli in questo senso lasciano ben poco spazio alla *personalizzazione*.

Ancora una volta si rende necessario porre l'accento sul fatto che il controllo di legittimità accomuna l'azione dell'ispettore a quella del revisore, anche se l'ispettore ha una palese *chance* in più configurata da quella determinante possibilità d'indagine che gli deriva dal poter visionare il singolo documento inserito nel contesto operativo che lo riguarda (72). Pertanto, controlli che struttural-

mente possono sembrare simili, pongono in essere rapporti ed effetti ben differenti (73).

Preme mettere in luce a questo punto che anche il rigorismo dell'attività vincolata può ammettere forme di autodeterminismo consentito dalla legge. Non è un caso frequente che il titolare dell'attività di gestione possa essere chiamato a fare delle scelte, ma quando ciò succede non si può non riconoscergli l'esercizio di una forma di discrezionalità che ha una collocazione a sé, una specie di *tertium genus*, non essendo amministrativa, mancandole l'elemento teleologico dell'attività appunto amministrativa, né tecnica, in quanto non condizionata dalla necessaria osservanza di regole e criteri offerti da scienza e tecnologia. E' una discrezionalità amministrativa che si può qualificare di ordine tecnico poiché concorre a stabilire non quali fini perseguire ma come muoversi per raggiungere i fini stabiliti da altri.

Contribuisce, quindi, alla *buona amministrazione*, pur non uscendo dall'ambito della *buona gestione* (74). E' come dire che la buona gestione ottimale non è solo frutto di scrupoloso rispetto di norme puntualmente previste, ma rappresenta un risultato, al raggiungimento del quale in qualche modo hanno concorso anche regole non giuridiche (75).

I concetti così esposti si possono riassumere in un unico quadro, quello della tecnica amministrativa (76), le cui regole si consolidano di norma in formule più o meno spinte di prassi (77), la quale, a sua volta, ha potenzialmente in sé considerevoli riflessi di discrezionalità che si riverberano sull'azione amministrativa (78).

Questa doverosa premessa consente di capire meglio lo schema mentale che guida l'ispettore nell'esame dell'atto o del procedimento.

E tale schema, anche se incentrato sulla conformità alle norme, non dimentica che l'autore dell'atto amministrativo non è mai un semplice esecutore materiale. Solo in quest'ottica trova spiegazione esauriente il concetto di convenienza ed economicità degli atti di gestione di cui parla il Regolamento. Così proposto, infatti, tale concetto racchiude innegabilmente un margine di discrezionali-

tà e quest'ultima, essendo il campo d'azione quello vincolato, non può che avere natura di ordine tecnico.

Scendendo su un piano più pratico, l'esame dell'atto si articola su due distinte fasi. La prima è quella riferita alla legittimità e qui il discorso è fin troppo pacifico. Sulla seconda, invece, c'è da spendere qualche parola.

Un atto amministrativo può presentarsi formalmente ineccepibile pur essendo viziato nei suoi contenuti sostanziali. Bisogna, allora, andare al di là delle apparenze.

L'approfondimento dell'esame può essere aiutato dai cosiddetti *controlli incrociati*.

La maggioranza degli atti trova puntuale riferimento in altri atti, al limite anche della stessa natura ma posti in essere da agenti diversi. Sfruttare l'omogeneità dei contenuti comuni è un po' l'abilità dell'ispettore che vuol dare compiuta certezza al suo operato (79).

Nell'ambito degli atti, un posto a sé occupano le scritture contabili. Sulla necessità che la loro esposizione sia improntata a diligente cura in termini di aggiornamento, ordine, precisione e chiarezza, l'ispettore deve essere inflessibile, nonché convincente nel sostenere che in materia di registrazione dei fatti amministrativo-contabili il rispetto della forma è principio della sostanza.

Per quanto attiene ai procedimenti, infine, l'aspetto di maggiore considerazione in sede ispettiva è quello dei tempi di formazione dei singoli atti e di esecuzione dell'intero procedimento (80), tenendo presente che in qualche caso diventa rilevante anche il tempo che precede l'attivazione del procedimento (81).

Ma anche l'esistenza di una sufficiente azione di coordinamento, quando ai procedimenti sono interessati più operatori sia dello stesso ufficio che di uffici diversi, esige un momento di attenzione. E ciò vale soprattutto allorché gli atti che concorrono alla formazione di un provvedimento sono tra loro collegati, nel senso che non si può dare corso a quello successivo se non risulta perfezionato quello precedente.

Un ultimo aspetto dei procedimenti riguarda la validità non solo formale ma anche sostanziale degli atti preparatori, tenuto

conto che un intervento non ortodosso, pur essendo formalmente ineccepibile, può alterare il risultato finale (82).

33. RELAZIONE E NOTE RIASSUNTIVE.

Le norme vigenti stabiliscono che l'ispettore rediga "apposita relazione sull'ispezione compiuta" (83), riferendo "con ordine e completezza di dati" (84). La relazione, pertanto, deve ricalcare il modo di procedere dell'ispettore con riferimento specifico a tutte le operazioni eseguite ed al loro esito, appoggiandosi alle Istruzioni per quanto concerne l'ordine espositivo.

Circa le constatazioni in sede di verifica delle casse, c'è un formulario preciso da seguire e, coprendo i controlli necessariamente l'intera area gestionale, la descrizione di quanto avvenuto garantisce automaticamente completezza ad ogni aspetto della verifica.

Pur se con indagine a campione, ciò vale anche per i magazzini.

In quasi tutti gli altri settori, le implicazioni giuridico-amministrative sono tali e tante da rendere a volte gli accertamenti laboriosi oltre misura e, di conseguenza, difficoltosi da relazionare, soprattutto in ordine all'estensione.

Ma, sul piano pratico-funzionale, a quale compito assolve la relazione, considerato che l'ispettore è tenuto a presentare anche le cosiddette 'note riassuntive' (85)? D'accordo che diversi sono i destinatari, in quanto la relazione è atto interno dell'ufficio ispezionante mentre le note riassuntive si dirigono all'ufficio ispezionato, ma pur sempre entrambe fanno parte di un unico corpo e documentano medesimi fatti (86).

Viene allora da chiedersi perché non limitare la relazione al solo "parere generale sul funzionamento e sulla gestione dei servizi ispezionati" con allegati "tutti i documenti ritenuti necessari per meglio illustrare e convalidare l'azione di verifica svolta" (87), considerato che gli interventi correttivi dell'ispettore (rilievi, sugge-

rimenti, provvedimenti) costituiscono il contenuto delle note riassuntive.

Si è visto in precedenza, indagando sulla natura giuridica della relazione, che quest'ultima trova la sua ragione d'essere essenzialmente nel carattere di documento notiziale che chiude un procedimento accertativo dichiarandone l'esito. Si è anche visto, però, che poco cambia nella sostanza delle cose se viene a mancare l'esternazione dell'accertamento.

Perché, allora, non procedere con formulazione sintetica, che, settore per settore, attesti in via generale lo stato di legittimità degli atti e la conduzione regolare delle attività, evidenziando il particolare solo in presenza di comportamenti non ortodossi sia sul piano formale che su quello sostanziale (88)?

Si potrebbe dire, a prima vista, che a favore della relazione dettagliata premano motivi di trasparenza giuridica in funzione della certezza sulla corrispondenza tra momento ispettivo ed attestazione di tale momento (89), ma, onestamente, l'argomentazione appare debole, soprattutto se rimane sola.

I veri scopi della relazione particolareggiata, *rebus sic stantibus*, non possono che essere ricercati altrove.

In un precedente passo (90), si è constatato quanto sia difficile individuare e concretare l'ipotesi di responsabilità riferita a chi è chiamato non a fare, ma a controllare e valutare l'operato altrui. Ebbene, la relazione può essere intesa anche quale prova in ogni senso dell'attività svolta ed una sua stesura sbrigativa difficilmente consentirebbe a posteriori di stabilire, per fatti controversi affiorati successivamente, la verità al momento dell'ispezione (91).

Ma non basta. Altro scopo della relazione circostanziata può essere ravvisato nell'importanza di quegli adempimenti successivi, tra i quali spicca l'esame comparativo in funzione dell'uniformità d'indirizzo in tutti i sensi, che a livello centrale rappresenta un momento irrinunciabile.

Si deve, allora, concludere che le cose stanno bene come stanno? Forse è meglio prima appurare se esiste una via di mezzo ed in quali termini sia percorribile.

A ben guardare, l'ispezione si articola su tutta una serie di interventi in settori di operatività logistico-amministrativa, ciascuno dei quali è individuato da uno specifico ed appropriato corpo di norme, per cui una soluzione alternativa potrebbe essere rappresentata dall'adozione di un vero e proprio questionario (92), il quale non solo solleverebbe l'ispettore dall'onere della stesura, ma garantirebbe, e non è poco se si considera il tecnicismo peculiare di certe branche, uniformità di conduzione e di esposizione, ampiezza e profondità d'intervento, certezza e completezza d'indagine in ogni senso (93).

Sarebbe, inoltre, bandito il vezzo di chi indulge a divagazioni più o meno prolisse di ordine storico, letterario, culturale e verrebbe posto un freno a quell'individualità cui naturalmente inclina la funzione ispettiva.

Un tale prospetto comporterebbe, dopo la stesura iniziale, un unico onere, quello dell'aggiornamento imposto dall'evoluzione normativa ma anche dettato dall'esperienza pratica dei singoli ispettori.

Si potrebbe obiettare che una simile soluzione, basata com'è su uno *schema-guida* necessariamente puntuale, porta ad impoverire la funzione ispettiva, riducendola a mera attività esecutiva e lasciando, pertanto, ben poco spazio all'intuizione ed alla fantasia dell'ispettore, nonché, penalizzando oltre misura una professionalità così pregiata.

Per la verità, una critica di questo tipo convince poco. D'accordo che imbrigliare in qualche modo l'iniziativa sul piano operativo può rivelarsi una *diminutio*, ma il questionario altro non è che un *promemoria*, il quale, lungi dal demotivare, si pone quale strumento di stimolo, consentendo innanzitutto un sensibile risparmio di tempo e poi, la possibilità non trascurabile di muoversi con un piano operativo improntato ad un'articolazione prefissata e rispondente *in toto* alle esigenze del controllo.

In pratica, il questionario acquista solo la veste del semplice ausilio, poiché nulla vieta che l'ispettore possa allargare ed arricchire il suo intervento a seconda delle situazioni affrontate, soprattutto in ordine agli accertamenti che mirano all'efficienza amministrativa.

Perché, in realtà, questo è il vero punto. Quando il discorso, dalla pura legittimità si sposta andando ad abbracciare anche la con-

venienza e l'economicità degli atti di gestione, per dirla con il Regolamento, istanza questa, ogni occasione è buona per ripeterlo, sempre più sentita (ed auspicata anche per gli atti di amministrazione), la personalità dell'ispettore ha modo di esprimersi a briglia sciolta ed è innegabile che la funzione possa soffrire gli inevitabili condizionamenti di uno schema precostituito.

Il questionario, quindi, dovrebbe estendersi a tutto ciò che è accertamento in funzione dell'aderenza alla normativa e della regolarità contabile. Il resto rimarrebbe naturale *dominio* dell'ispettore.

Una considerazione finale può mettere il punto al discorso senza possibilità di replica. Non è da credere che la figura dell'ispettore rimanga immune dal *contagio* informatico (94). Ed allora, quando in un futuro forse anche abbastanza prossimo ci si abituerà all'ispettore dotato di *personal computer*, completo ovviamente di *stampante*, il *programma* adottato non sarà, di fatto, *una lista di controllo*?

Questione controversa è quella concernente l'opportunità o meno che l'ispettore manifesti un giudizio sul tasso di professionalità degli agenti che operano nell'ufficio sottoposto ad ispezione. L'organo centrale più volte ha stigmatizzato l'uso di espressioni elogiative e di complacimenti o, in senso opposto, di biasimo, invitando gli ispettori ad esprimere apprezzamenti obiettivi ed espliciti solo in sede di parere generale sul funzionamento e sulla gestione dei servizi ispezionati.

D'accordo che relazione e note riassuntive hanno altri scopi, per cui il giudizio formulato in termini troppo personalizzati vi appare fine a se stesso, ma sorge spontanea la considerazione che in qualche modo l'ispettore possa inserirsi utilmente anche nella valutazione del personale. L'ispettore, infatti, ha un'opportunità unica, quella di seguire da vicino e per un arco di tempo sufficientemente lungo, gli operatori e tra questi, in particolare, il capo del servizio amministrativo. Un eventuale rapporto tecnico potrebbe considerarsi complementare a quello del direttore di amministrazione (95).

Consegnata la relazione, l'ispettore esce di scena (96), salvo che non emerga, in sede di riscontro, la necessità di un qualche chiarimento (97). Altrettanto può rendersi necessario qualora un'ipotesi di responsabilità amministrativa coinvolga anche l'ispettore. Pertan-

to, suoi interventi non sono istituzionalmente previsti nell'ambito degli adempimenti successivi (98).

Le note riassuntive esauriscono il loro compito quando l'ente comunica ad Ispedife elementi di risposta tali da soddisfare le istanze dei rilievi.

NOTE AL CAPITOLO VII

(1) Ma anche certe direttive precedenti non in contrasto con il RAU possono considerarsi ancora valide.

(2) Qualche esempio: la gestione del danaro particolarmente *appesantita* nel primo trimestre dalle operazioni relative al 'quinto rendiconto' ed alla chiusura dell'esercizio finanziario precedente, da portare a compimento peraltro in tempi stretti; la vicenda contrattuale che normalmente si *snocciola* in autunno; le esercitazioni che impegnano i reparti fuori sede in primavera ed a fine estate; le gestioni fuori bilancio a carattere stagionale.

(3) Anche se tale carattere è andato sfumando sempre più su toni meno rigidi rispetto a quando, in altri tempi, la sorpresa era definita "arrivo inopinato" (Regolamento di amministrazione per l'Esercito del 1885).

(4) Realisticamente, infatti, per tutti gli altri aspetti gestionali delle attività logistico-amministrative di un ente, gli operatori dispongono di tempi sufficienti, dopo l'arrivo dell'ispettore, per *prepararsi*, ammesso che, rendendosi necessari *aggiustamenti* documentali, si possa in qualche modo correre ai ripari.

(5) ZACCARIA (L'ispezione ..., cit., p. 110), inoltre, così si esprime: "Soprattutto (l'ispettore) dovrà fare in modo che la visita ispettiva, e in particolare le verifiche di cassa, abbiano carattere improvviso, per evitare che i funzionari interessati, e soprattutto i maneggiatori di danaro, di valori o di materiale, se preavvisati, possano porre in essere espedienti tali da vanificare taluni accertamenti, indurre in errore il verificatore, alterare od occultare elementi od indizi che potrebbero rivelare comportamenti illeciti o disfunzioni". In passato, quando un certo rigore caratterizzava non solo l'attività ispettiva, la prima operazione compiuta dall'ispettore immediatamente dopo il suo arrivo consisteva nell'apporre il sigillo alle casse, al fine di precludere ogni possibilità di rimedio ad eventuali situazioni irregolari.

(6) A volte, sono proprio gli ambienti meno in evidenza a fornire elementi utili nell'economia generale dell'ispezione, in quanto, tagliati come sono fuori dai normali itinerari riservati ai visitatori *eccellenti*, si presentano più *genuini* e consentono all'ispettore di cogliere tante piccole ma preziose indicazioni. Ed il discorso su ogni possibile elemento di valutazione può valere anche nei confronti del personale, il quale, oltre ad essere incontrato sul posto di lavoro,

andrebbe riunito in assemblea come, nel solco di una bella tradizione, ancora succede in Marina.

(7) Vedasi anche la successiva nota (72).

(8) Si pensi, nel primo caso, a certe forme di illecito (emolumenti pagati a non aventi diritto o somme erogate per forniture inesistenti, ad esempio) e, nel secondo, all'ipotesi di frazionamento artificioso (*rectius*, suddivisione artificiosa) ex-articolo 7 del D.P.R. 939/1983, in materia di 'spese in economia' (ma il discorso è valido anche per la materia contrattuale) che nella contabilità *ufficiale* può risultare in qualche modo mascherata. Vedasi anche la nota (41) del secondo capitolo.

(9) Da non confondere con la metodologia di lavoro, cioè con le più comuni e generiche modalità di esecuzione.

(10) Obbligatorietà intesa sia nel senso di atto dovuto, sia quale momento essenziale ai fini della bontà dell'accertamento. Un ausilio può venire all'ispettore dall'eventuale presenza di dettagliate relazioni del capo del servizio amministrativo a seguito di *visite* effettuate ai vari settori di attività logistica, d'iniziativa o su richiesta del comandante. In proposito, un esempio significativo è rappresentato dall'*internal management control* istituzionalizzato nelle Forze Armate degli U.S.A., dove il comandante ai vari livelli fa eseguire semestralmente, con apposita delega, ispezioni a settori di specifica competenza.

(11) In presenza di fattispecie tipologiche *polverizzate*, al giudizio globale si giunge attraverso l'esame analitico dei documenti estratti a campione. Un caso classico è quello riferito agli 'atti dispositivi' che sanciscono la posizione economica del personale amministrato.

(12) Il riscontro di cassa e di magazzino presenta caratteri tali da configurare il modo di procedere dell'ispettore quale attività totalmente vincolata. Non altrettanto può dirsi per i settori la cui attività è contraddistinta a monte dal margine di *politicità* di cui dispone il comandante per le scelte comparative tra esigenze primarie e secondarie da soddisfare. Ne risente l'aspetto gestionale, nel senso che le medesime necessità, mutevoli come sono nel tempo, impongono di adeguare o, meglio, di plasmare le realizzazioni ai risvolti nuovi che, di volta in volta, presentano.

(13) Con il metodo deduttivo, dal generale si perviene al particolare; viceversa, con il metodo induttivo dal particolare si giunge al generale. Il primo, pertanto, ha moto discendente, il secondo ascendente.

(14) Mancanza di tempo, modifiche organiche o riordinamento strutturale in atto, reparti in esercitazione, sono queste alcune delle cause che più frequentemente non consentono all'azione ispettiva di disimpegnarsi in certi settori con la necessaria completezza.

(15) Cfr. paragrafo 28.c.

(16) L'incontro, ma, qualora la distanza non lo consenta, anche una semplice conversazione telefonica, si impone, e non solo per motivi di pura etica, con tutti gli organi superiori comunque interessati, quali, ad esempio, la Direzione Generale competente per gli Stabilimenti ed il comandante della Brigata per i Distaccamenti a quest'ultima facenti capo.

(17) In ambito Esercito, nei Reparti Comando dei Comandi di Regione Militare, dei Comandi di Corpo d'Armata e del Comando Artiglieria Controaerei dell'Esercito, nonché nel Quartier Generale del Comando Forze Terrestri Alleate Sud Europa, anche con il capo di stato maggiore, il quale, ai sensi di quanto stabilito dalle IAC - Libro I - para. 5-I-B in richiamo dell'articolo 441 del soppresso Regolamento di amministrazione, ha "la disciplina di impiego dei fondi nei cui riguardi esiste limitazione di spesa in relazione alle assegnazioni sui capitoli di bilancio".

(18) Ciò, oltreché risultare utile in sede di successive valutazioni, consente di venire subito a conoscenza degli elementi necessari per esprimere il giudizio richiesto dalle IAC - Libro XII - para. 2 - c) circa lo stato di manutenzione e conservazione dei locali.

(19) Ibidem, tutte le altre lettere. Inoltre, nel quadro introduttivo può essere opportuno anche uno sguardo alle risultanze definitive della spesa riferite agli esercizi precedenti con relativa comparazione. Dal *trend* che ne scaturisce possono emergere elementi significativi.

(20) E ciò non fosse altro che per il fatto di presentare *insidie* a volte palesi, a volte mascherate, comunque sempre difficili da individuare, a fronte delle quali non bastano solo l'occhio attento e l'esperienza, ma occorre anche che gli accertamenti godano di un congruo arco di tempo a disposizione.

(21) Paragrafo 29.c.

(22) Con la costituzione dei Centri Matricolari Regionali l'amministrazione del personale sotto l'aspetto matricolare è destinata ad uscire dalla tradizionale competenza dell'ente e così dicasi pure per il trattamento economico con l'avvento dei Centri Amministrativi Regionali.

(23) Nel Regolamento di amministrazione del 1885 era loro riservato uno spazio ragguardevole (paragrafi dal 2376 al 2402 nell'ambito degli articoli 347, 348 e 349).

(24) Un doveroso sguardo al futuro spinge a chiedersi se altrettanto si potrà dire con l'avvento definitivo dell'automazione, in quanto è ipotizzabile fin d'ora che quest'ultima possa giungere a cancellare la circolazione della mone-

ta, se non proprio in via totale, sicuramente per quel tipo di pagamenti cui sono interessate le casse militari.

(25) IAC - Libro XII - para. 3-I-c). Il RAU (art. 199) disciplina solo con riferimento alla sostituzione degli agenti, il caso dell'assenza temporanea di uno dei detentori delle chiavi. Verificandosi tale ipotesi, l'ispettore potrà regolarsi a sua discrezione, anche in base ai motivi ed alla presumibile durata dell'assenza, mutuando, se necessario, la procedura sopra richiamata. Il Regolamento di amministrazione abrogato, all'articolo 930, prevedeva testualmente: "Quando debba procedersi alla verifica di cassa, vengono riuniti i consegnatari delle chiavi e, se ciò non sia possibile, si sigilla la cassa non potuta aprire e si rimanda la verifica, la quale, in ogni caso, non può aver luogo se non alla presenza dei consegnatari o dei loro delegati a ciò autorizzati". Non è detto che anche oggi l'ispettore non possa, ricorrendo giustificati motivi, procedere nel senso sopra indicato.

(26) Unitamente alla verifica della cassa l'ispettore è tenuto ad effettuare anche quella del conto corrente postale, il quale, altro non è che una proiezione esterna della cassa stessa. I fondi che lo alimentano, essendo solo e semplicemente depositati altrove, soggiacciono alla stessa disciplina di quelli depositati in cassa. Manca la materiale *conta* del danaro, ma al suo posto c'è il *comprovante* rappresentato dall'ultimo 'estratto conto' pervenuto dal Centro Compartimentale Servizi di Bancoposta. E' ovvio che in presenza di passaggio di fondi dalla cassa al conto corrente postale non ancora *comprovati*, l'ispettore, per acquisire effettiva certezza dell'intera disponibilità finanziaria all'atto della verifica così come risulta dalle scritture, debba chiedere conferma di tale operazione al Centro suddetto.

(27) Si pensi, per esempio, ad un ufficio postale.

(28) Nessun problema per le chiavi del cancello e della porta di accesso all'ufficio. E' sufficiente che vengano osservate le norme interne previste in comune con ogni altro locale dell'ente per l'orario non d'ufficio. In merito alle chiavi della cassa di riserva, invece, le garanzie devono tendere ad una certezza irrinunciabile e cioè che la stessa persona non possa entrare in possesso di più di una chiave della medesima cassa (IAC - Libro VI - para. 12 - II). Per la cassa a chiave unica è il succedersi dei responsabili nel tempo che può creare, in teoria, problemi di sicurezza, stante il fatto che ad ogni sostituzione non si provvede al rinnovo delle serrature. Il discorso vale non tanto per la cassa corrente ubicata in locale sufficientemente protetto, ma per altre casse più esposte sul tipo di quella del sottufficiale al contante del reparto. In questo caso assume particolare importanza la sicurezza del locale e la custodia delle relative chiavi di accesso. E' bene che l'ispettore suggerisca al comandante, se non risulta già fatto, di impartire direttive (da inserire nell'atto dispositivo

n.1) ed ordini che prevedano nel modo più idoneo e puntuale tutte le possibili misure che le circostanze esigono.

(29) Le IAC non indicano se debba essere controllata per prima la cassa di riserva o quella corrente, né si ravvisa alcun particolare motivo prioritario in merito, salvo quello della prassi consolidata che, aderendo all'ordine seguito dal tracciato del 'processo verbale di verifica', dà la precedenza alla cassa di riserva, certamente per una questione di più comoda dinamica accertativa, se non proprio per il maggior prestigio dei detentori delle chiavi.

(30) IAC - Libro VI - para. 12 - I, così come modificate dal Decreto Interministeriale Difesa-Tesoro, in data 11 maggio 1989. Circa il divieto di custodire "ricevute provvisorie o simili", fattispecie che si inseriscono in procedure nuove legittimamente riconosciute, quali i versamenti effettuati in banca per l'accreditamento degli stipendi al personale, devono essere oggetto, contestualmente alla materiale operazione, di puntuale scritturazione contabile.

(31) Ad esempio, il danaro, i valori e gli oggetti preziosi depositati dai militari ricoverati, negli ospedali e stabilimenti sanitari (art. 433 - RAU).

(32) Quali, fra i più comuni, le quietanze di versamento per depositi cauzionali.

(33) C'è chi afferma, però, che trattasi di un "ovvio" adempimento (ZACCARIA, L'ispezione ..., cit., p. 144).

(34) Libro VI - para. 17-XI.

(35) E' in discussione, ovviamente, solo l'aspetto formale, non l'obbligo dell'azione, scaturendo quest'ultimo da una norma penalistica di carattere generale che fa carico a tutti i pubblici ufficiali di denunciare i reati dei quali sono venuti a conoscenza. In proposito, vedasi anche il paragrafo 34.

(36) RAU - art. 529 - a) - III cpv. Le Istruzioni Generali del Tesoro - art. 14, più cautamente, prevedono l'introito della somma eccedente come deposito provvisorio in attesa di accertarne la provenienza. Trattando questa norma del servizio generale di cassa nell'ambito della Tesoreria Centrale, non sembra possa essere mutuata alla verifica ispettiva di cassa in generale, ma solo assimilata, per analogia, laddove manchino norme specifiche (cfr. ZACCARIA, L'ispezione..., cit., p. 144).

(37) RAU - art. 532.

(38) RAU - art. 529 - a) - secondo capoverso.

(39) Libro XII - para. 3-I-d).

(40) L'indagine, di massima, non può che partire dall'ultimo riscontro effettuato, ai sensi degli articoli 232 e 233 del RAU, rispettivamente dal capo del servizio amministrativo o dal comandante, a seconda della cassa interessata.

(41) Circa le misure di sicurezza, assume una connotazione particolare la protezione contro il pericolo derivante da incendi e da infortuni dovuti a: carichi pendenti, scaffalature non ancorate al muro, presenza di attrezzi taglienti, uso di sostanze nocive, ecc. (IAC - Libro XII - para. 6 - II - d). E l'accertamento degli adempimenti posti in essere in funzione della sicurezza del personale, degli immobili, degli impianti e dei materiali, avendo carattere di massima rigorosità, comporta necessariamente la conoscenza di specifiche disposizioni che a volte esulano dall'ambito normativo militare.

(42) La scelta dei tipi di materiale su cui esercitare il controllo quantitativo è determinata da appropriati criteri di opportunità e logicità (numero congruo rispetto alle *voci* in carico, giusta distribuzione fra tutti i servizi, frequenza dell'impiego, remota data di acquisizione, *appetibilità* circa la possibile utilizzazione non militare, ecc.). Nell'occasione, l'ispettore deve accertarsi dell'avvenuta ricognizione totale dei materiali in sede di passaggio di consegne per cambio del consegnatario, la quale deve essere oggetto di specifica menzione sul relativo verbale. E' questo un punto fermo la cui importanza trascende il fatto in sé, in quanto momento propizio per porre in atto quel controllo ad *angolo giro*, al quale l'attività di tutti i giorni, avara com'è di tempo, spesso non concede alcuno spazio.

(43) In linea di massima, è la presenza del consegnatario per debito di custodia che sta ad indicare il maggiore impegno dovuto essenzialmente alla gestione di magazzini ad alta ricettività adibiti alla "conservazione dei materiali destinati al rifornimento degli organismi militari" (art. 321 - primo comma - lett. a - RAU), mentre il consegnatario per debito di vigilanza è responsabile di materiale che, essendogli affidato in gestione, risulta distribuito per l'impiego. A quest'ultimo può anche far capo un magazzino, ma solo per assicurare finalità di "accantonamento presso gli organismi militari dei materiali in corso di distribuzione ovvero di quelli temporaneamente ritirati agli utenti" (art. 321 - primo comma - lett. b - RAU), cioè per custodire, normalmente, oltre alle dotazioni di reparto e di mobilitazione, anche il materiale temporaneamente non in uso perché non più necessario a chi lo ha utilizzato in precedenza o perché impiegato solo in determinate occasioni quali, ad esempio, le esercitazioni fuori sede.

(44) Con l'ulteriore implicazione che la gestione del danaro è da considerare, a tutti gli effetti, *supervisionata* e *supervisitata* rispetto a quella del materiale.

(45) La custodia va gestita soprattutto in funzione del più pronto reperimento. Ordine e cura rappresentano la regola prima e su questo punto non si

discute. La facile possibilità di identificazione è la seconda. Per il resto, qualsiasi sistemazione, o su scaffalatura o in casse o a mezzo di stivaggio, comunque sempre su opportune pedane e possibilmente mai con diretto addossamento al muro, purché risponda al primario requisito della razionalità, va bene. Inoltre, pur considerando che le IAC (Libro XII - para. 6 - II), sembrano riferirsi ai soli materiali custoditi, si ritiene che l'occhio dell'ispettore debba posarsi anche sui materiali in uso, almeno per quanto riguarda quelli di maggior pregio, tenuto conto che gli 'utilizzatori' "sono responsabili della conservazione, o del consumo, del materiale loro affidato" (Pubblicazione n. 6367 - Il Servizio di Amministrazione dell'Esercito, cit., p. 39).

(46) IAC - Libro VII - para. 4. Inoltre, cfr. A. GAROFALO, La gestione dei materiali, Roma, 1979, p. 8, reperibile presso la biblioteca della Scuola di formazione e di perfezionamento del personale civile della Difesa.

(47) I provvedimenti che perseguono l'ottimale assetto dei magazzini sotto ogni punto di vista, non possono che produrre in chi vi opera, abituato com'è a considerarsi *solo*, per non dire a volte *abbandonato*, un gratificante momento di attenzione che si traduce in spinta a realizzare una funzionalità qualitativamente sempre più valida. E' come dire che la cura del materiale risente in qualche modo dell'ambiente che lo circonda. Il discorso vale soprattutto per le infrastrutture. Spesso ai magazzini sono riservati locali in degrado. D'accordo che le risorse finanziarie destinate al settore sono sempre inadeguate, ma può essere sufficiente contenere anche di poco l'occhio di riguardo normalmente riservato agli ambienti *pregiati*, tenendo pure conto che la sistemazione muraria di un locale adibito a magazzino non richiede poi quelle rifiniture che, in ultima analisi, maggiormente incidono sui costi. L'ispettore, perciò, in presenza di situazioni trascurate, al di là di quanto prevede il Libro XII delle IAC al para. 2 - c), deve suggerire al comandante che un magazzino ben messo non accontenta solo l'occhio, ma si inserisce fra gli aspetti logistici che contano. E le verifiche, le ricognizioni ed i riscontri ex-articoli 286 - f) e 287 - e) del RAU, tendono anche a questo.

(48) In particolare: le sale-livelli, i depositi viveri, i magazzini di vestiario e di equipaggiamento, i depositi carburanti e lubrificanti, i magazzini ospedalieri dei prodotti farmaceutici, le biblioteche, le armerie e simili, nonché i magazzini degli stabilimenti in generale.

(49) Si pensi alla determinazione dei livelli nel magazzino dove è attuato il rifornimento automatico o alle operazioni che la gestione dei combustibili per riscaldamento, cucine e docce, comporta.

(50) Per ultimo, da parte del M.D. - Ufficio del Segretario Generale e D.N.A., (d'ora innanzi: Segredifesa) con la Pubblicazione n. 414/Coord. in data 26 ottobre 1987 - Compendio in materia di accertamento, alienazione e sgombero del materiale fuori uso - da considerare un determinante ausilio per l'operatore

della base. E l'ispettore ha anche il compito di richiamare l'attenzione sull'utilità di quelle istruzioni che sul piano pratico costituiscono una sicura guida.

(51) Che avvalersi di tale istituto sia giusto, anzi doveroso, è fuor di dubbio, ma è altrettanto doveroso da parte dell'ispettore mettere in guardia chi esercita l'alta vigilanza sull'eventualità di sempre possibili abusi, in quanto il 'fuori uso', precostituito com'è all'eliminazione del materiale inservibile, non deve rappresentare mai una comoda *valvola di scarico* per definire situazioni di precoce deterioramento o negligente impiego o, peggio, di mancanze e diminuzioni ingiustificate.

(52) E certi impieghi (gestore di un organismo fuori bilancio, personale addetto alle mense, sottufficiale al contante del reparto e simili) non hanno bisogno di commento.

(53) Vedasi in proposito la successiva nota (57).

(54) Ed a voler citare esempi di realtà *claudicanti* che potrebbero essere sanate attivando la funzione in argomento, non c'è che l'imbarazzo della scelta.

(55) Scorrendo il Libro XII, si *scopre* che l'ispettore deve:

- "individuare, ove ricorrano, i fatti che incidono, in senso negativo, sull'andamento delle gestioni" (para. 1 - comma sesto - a);

- "rilevare eventuali situazioni suscettibili di compromettere l'efficienza amministrativa degli enti e dei distaccamenti ispezionati, suggerendo i provvedimenti necessari a normalizzare le situazioni stesse" (ibidem - c);

- "osservare lo stato di conservazione e manutenzione dei locali adibiti ad uffici, camerate, custodia dei materiali, ecc., onde riferire sulla loro idoneità e funzionalità in rapporto alle esigenze" (para. 2 - c);

- "prendere cognizione della situazione numerica del personale addetto alle gestioni in verifica, rispetto a quella prevista dalle tabelle organiche, per controllare le eventuali conseguenti ripercussioni sull'andamento dei servizi" (para. 2 - h).

(56) Ma, paradossalmente forse, proprio in questo campo vale di più il detto che chi controlla deve in qualche modo saperne di più di chi è controllato. Basti un solo esempio. Un aspetto non sempre curato nella necessaria misura, il quale, indipendentemente dal fatto di essere uno dei canoni fondamentali del controllo di gestione, dovrebbe correlarsi ad ogni momento ispettivo, è rappresentato dalla valutazione obiettiva e dettagliata delle difficoltà di lavoro nelle singole branche, con conseguente ricerca, assieme al responsabile dell'ufficio, di tutte le possibili forme di razionalizzazione e di semplificazione, settore per settore, in termini non solo di accertamento che i singoli atti ope-

rativi siano essenziali rispetto allo scopo da raggiungere e siano svolti nel modo più efficiente, ma anche di suggerimento circa l'utilizzazione di tutti quei possibili ausili che la tecnologia moderna mette a disposizione. Si può giungere a consigliare un apposito regolamento interno che indichi nel più minuto dettaglio, per ogni agente, le operazioni da compiere.

(57) L'attività amministrativa degli enti militari, *disturbata* com'è da variabili in continua evoluzione, ha nell'organizzazione, con specifico riferimento alla disponibilità di personale, il suo *tallone d'Achille*. Il momento di studio che tende ad adottare il modello organizzativo verte essenzialmente su come, quale e quanto personale impiegare. Ma il problema non è stabilire il modello iniziale. Il vero problema viene dopo, subito dopo, in termini di verifica immediata sulla base dei risultati conseguiti in sede di prima applicazione, ma soprattutto successivamente, in termini di costante adeguamento che i cambiamenti di struttura, di normativa, di finalità, esigono. Lo schema tradizionale della gestione pubblica, tutto imperniato sull'osservanza legalitario-garantistica delle procedure organizzative, con la sua rigidità non agevola certo lo sforzo in tal senso. L'alternativa è una sola: adottare lo stile riferito al concetto privatistico del *management*, dalla cui ottica il sistema organizzatorio visto quale oggettiva predisposizione dell'operare, è lo strumento primo di realizzazione dell'azione amministrativa e gestionale. L'ispettore deve essere esperto di analisi organizzativa, almeno quel tanto che serve per valutare obiettivamente situazioni di personale che si presentano, rispetto al carico di attribuzioni dell'ufficio, assolutamente inadeguate. La gestione *manageriale*, infatti, è tanto sollecita ad affrontare le variabili situazionali in ordine alle risorse umane, quanto la gestione burocratica è lenta. L'attività ispettiva può, dunque, contribuire ad attenuare la rigidità di un sistema che, relativamente condizionante a livello di unità operative, si rivela, a volte, oltremodo penalizzante nei settori logistico-amministrativi soggetti ad aggravi frequenti e pesanti del carico di lavoro, in conseguenza di quell'inquieta proliferazione normativa (non nuoce ritornare sull'argomento) che tutti stigmatizzano perché poco organica e molto frammentaria, ma che, ciò nonostante, continua imperterrita a dominare la scena assumendo toni esasperati in certe branche, il cui esempio più significativo è rappresentato dal trattamento economico del personale sia in attività che in quiescenza. L'azione dell'ispettore non è, ovviamente, il toccasana, ma in una struttura ordinativa alla quale una base così parcellizzata preclude la possibilità di snelli automatismi di adeguamento, può aiutare a risolvere almeno le situazioni di carattere contingente. Se si considera, infine, che il quadro operativo dell'ente può presentare anche l'anomalia, diretta conseguenza delle deficienze di questo tipo, rappresentata dall'accumulo di lavoro arretrato, acquista evidenza solare il fatto che l'ispettore, partendo da un accertamento a prima vista *innocuo*, a volte sia chiamato a dare ben più che una mano.

(58) L'avvento dell'informatica, con l'adozione di programmi standardizzati, tali da assicurare razionalità ed uniformità, limiterà questo tipo d'intervento alle fattispecie particolari. Già ora, comunque, trovano spazio suggerimenti diretti a fondere più attività tradizionali, ai fini di un più utile e più garantito esercizio di certe funzioni. Un esempio per tutti. Una struttura diretta a realizzare in automazione il procedimento amministrativo previsto per gli approvvigionamenti, imperniata su: un 'nucleo-acquisti' (ricerca del contraente e stipulazione) ed una 'sala-ricezione' (collaudo e distribuzione direttamente all'utente od a magazzini specializzati come nel caso, ad esempio, delle sale-livelli per gli autoricambi), consente al capo del servizio amministrativo, a parte le innegabili maggiori garanzie in ordine ai contatti con i fornitori, di centralizzare con speditezza la gestione di tutti i materiali comunque approvvigionati e di avere la situazione a giorno delle giacenze di magazzino, con realizzazione del rifornimento automatico nei settori che lo richiedono.

(59) E ciò vale sia per gli enti dell'area 'tecnico-amministrativa', per i quali sono previste ispezioni tecniche ad hoc (ReSAM - Titolo XII - Capitolo I), che per quelli dell'area 'tecnico-militare' (in gergo, 'operativa'), i quali sono periodicamente visitati da organi di controllo dei vari Servizi.

(60) La sovrapposizione con l'attività ispettiva di natura tecnica è solo apparente, anche se gli accertamenti hanno qualche punto di contatto. Già si è riconosciuto, infatti, (paragrafo 25) che le ispezioni amministrative e quelle tecniche, ispirate a fini specifici diversi, mirano in modo complementare all'efficienza funzionale.

(61) Libro XII - para. 5 - secondo comma. E tale esame deve essere spinto ad ogni possibile dettaglio rilevante in senso organizzativo. Un solo esempio può bastare. A volte si trovano settori di lavoro sguarniti della più elementare dotazione, vale a dire la raccolta completa delle norme che disciplinano la materia trattata. Gli operatori si avvicendano e ciascuno si innesta sull'esperienza del collega precedente. E' facile immaginare come, a distanza di tempo, i comportamenti reali possano discostarsi da quelli codificati.

(62) Ibidem - III - b). Non solo la curiosità spinge a chiedersi cosa debba esattamente intendersi con la locuzione "convenientemente utilizzate", perché tante possono essere le risposte. Fra le più ovvie, la priorità degli interventi rispetto allo stato di conservazione degli immobili, la qualità e la quantità del materiale impiegato, la buona esecuzione del lavoro. E ciò chiarisce ulteriormente quanto affermato nel testo.

(63) Ma anche altri settori, pur se di minor respiro, si segnalano all'attenzione dell'ispettore per la peculiarità delle loro caratteristiche. Fra questi:

- la gestione dei proventi, la quale soggiace alla severa disciplina delle entrate. A volte, l'entità irrisoria delle somme da riscuotere, la polverizzazione delle stesse (si pensi alle utenze private ed alle quote ricognitorie nell'ambito delle gestioni fuori bilancio), nonché difficoltà dovute a fattori contingenti, possono essere ritenuti elementi giustificativi di una conduzione permissiva che, invece, il carattere perentorio delle specifiche norme assolutamente non consente;

- l'esecuzione dei contratti stipulati con gli assuntori dei servizi barbiere e manutenzione vestiario e calzature;

- la documentazione tenuta dal capo del servizio amministrativo nella sua qualità di 'sostituto d'imposta', con particolare riguardo alla fase di accertamento dell' I.R.Pc.F. (esattezza dell'imposizione) ed a quella del versamento dovendo quest'ultimo essere sollecito ed avvenire comunque entro i termini consentiti;

- il carteggio conservato a cura del dirigente del servizio sanitario, nel quale possono trovare fondamento istanze medico-legali, riferite ad infermità la cui insorgenza è fatta risalire all'epoca del servizio militare e formulate anche a distanza di molti anni;

- la conduzione dei casi concreti di responsabilità amministrativa. L'esperienza insegna che la sensibilizzazione in questo campo giuridicamente così delicato, non è mai troppa. Essendo diventato normale il fatto che tali vicende comportino lunghi tempi di definizione, la tutela dei diritti dell'Amministrazione richiede di essere la più attenta possibile. Tra l'altro, la 'costituzione in mora' (ed il suo rinnovo) della controparte è una scadenza da non perdere mai di vista;

- gli archivi, i quali devono essere oggetto di una cura particolare, giustificata soprattutto dal fatto che è sempre più frequente il caso in cui sorgono, per legge, diritti con decorrenza retroattiva, le cui istanze, ricollegandosi a passate situazioni, affondano le radici in presupposti che trovano testimonianza in documenti di vecchia data. E tale cura si realizza, con speciale riferimento agli archivi remoti, attraverso una razionale custodia ed un'avveduta eliminazione del carteggio (per quest'ultima valgono ancora le norme dettate dall'allegato 4 della circolare 617 del Giornale Militare, anno 1931).

(64) V. BACHELET, *L'attività tecnica della Pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 120.

(65) Trattasi del già citato Decreto Ministeriale 21 maggio 1981 - art. 27. Il Decreto Ministeriale 21 luglio 1984, recante la normativa sugli spacci militari, invece, all'articolo 37, pur esprimendosi in termini pressoché simili, ignora la proficuità ed indica la valutazione di merito in senso globale. In particolare,

nella materia in questione assume rilevanza tutta propria il discorso economico che nell'ambito di un organismo fuori bilancio attiene esclusivamente all'autosufficienza di vita dell'organismo stesso. Non essendo consentita la formazione di utili di gestione, poiché a tale tipo di organismo è vietato perseguire fini di lucro, le entrate devono produrre quanto strettamente necessario alla copertura delle spese di esercizio. E', pertanto, opportuno che la commissione amministratrice rediga all'inizio dell'anno, formalizzandolo con la prima delibera, il bilancio preventivo dal quale ricavare, a cura del gestore, gli elementi necessari per commisurare i cosiddetti 'avanzi di gestione' alle presumibili spese. Di conseguenza, si rendono necessarie verifiche durante il corso dell'anno allo scopo di rispettare in pieno lo spirito della norma. A mo' di atto dispositivo n. 1, è bene che la suddetta delibera disciplini anche l'impiego degli avanzi di gestione eventualmente rimasti inutilizzati alla chiusura dell'anno precedente. In tal senso deve prodursi la sensibilizzazione dell'ispettore.

(66) Al comandante compete l'alta vigilanza esercitata "mediante direttive generali di indirizzo e di coordinamento delle attività per la realizzazione dei fini istituzionali, armonizzando le attività medesime con le altre esigenze del reparto" (D.M. 25 maggio 1981 - art. 6).

(67) Così diverso da rendere determinante la volontà del singolo, come nel caso del Regolamento dei Circoli Ricreativi Dipendenti Difesa approvato con D.M. 21 luglio 1984, che prevede l'assemblea dei soci, la quale "è l'organo deliberante generale del Circolo; determina gli indirizzi di massima per la gestione dell'attività associativa ed esercita tutte le attribuzioni previste dal presente Regolamento tenuto presente quanto previsto dall'articolo 6 del D.M. 21.5.1981" (art. 8). Ma anche in altri organismi (sale convegno e circoli presidiari) la volontà dei soci, pur non essendone sancita l'obbligatorietà quale organo sociale, può diventare rilevante.

(68) D'altro canto, il protrarsi del non facile attecchimento ha indotto Ispedite ad intervenire, qualche anno fa, con specifico richiamo indirizzato a tutti gli Alti Comandi periferici delle tre Forze Armate (Circ. n. 1177/UDC/B1/2 del 22 gennaio 1986). Con felice interpretazione è stato riconosciuto "che in taluni Enti e Distaccamenti non esiste - a fronte di una precisa disciplina di base, sorretta da incisive puntualizzazioni e resa, peraltro, ancora più domestica, nella sua oggettività temporale, da chiarissime pubblicazioni realizzate da Ufficiali ed edite a cura di Alti Comandi e da pregevoli articoli che hanno trovato spazio in riviste militari - un'altrettanta sintonizzata ed attenta considerazione nei riguardi delle citate gestioni. Sembra corretto, in siffatto quadro, evidenziare che l'azione del funzionario ispettivo - traducendosi nella promozione di provvedimenti tesi a normalizzare situazioni contabili carenti sotto l'aspetto formale o fornendo opportuni suggerimenti per una migliore conduzione delle gestioni di cui trattasi - trova, a volte, motivi di impoverimento allorquando

si scontra con una deludente realtà: una certa sorta di inerzia mentale che porta alcuni componenti di talune Commissioni Amministratrici a non attendere ai compiti loro affidati con lo stesso impegno con il quale espletano altri incarichi e con la stessa solerzia con la quale loro colleghi disimpegnano, presso altri Enti e Distaccamenti, analogo mandato. Talvolta, l'esercizio delle funzioni, devolute a tali importanti organi collegiali da più decreti ministeriali (D.M. 23.05.1980; 21.05.1981; 21.07.1984), appare meramente fittizio e cartolare e la cura rivolta dai membri ad un settore di rilevante importanza risulta marginale o addirittura inesistente. I citati motivi di riflessione fanno nutrire ragionevoli dubbi sulla garanzia della necessaria ponderazione dei fatti amministrativi, della rilevazione dei dati, della interpretazione dei fatti di gestione, della elaborazione contabile, della fisiologia procedurale e della deontologia decisionale".

(69) Il decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65 - art. 8 - comma 4, convertito dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, ha stabilito la soppressione delle gestioni fuori bilancio, riconducendo implicitamente a bilancio le attività di protezione sociale, allo scadere del biennio dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. Tale termine, condizionato dalla necessaria emanazione di una legge di riordino della materia (Atto Camera n. 6266 - X Legislatura) poiché il fondamento giuridico del 'fuori bilancio' poggia su una norma legislativa specifica (Legge 25 novembre 1971, n. 1041), è stato successivamente più volte prorogato. Per ultimo, non oltre il 28 febbraio 1993 (decreto-legge 1° marzo 1992, n. 195).

(70) L'architettura della rendicontazione presenta una rete di collegamenti tale da assicurare trasparenza alla gestione. La struttura verte su cardini di ordine patrimoniale e di ordine reddituale felicemente fusi. L'antica regola che definisce valide le scritture contabili quando sono chiare non solo a chi opera ma soprattutto a chi controlla, trova qui piena conferma.

(71) L'art. 529 cita, innanzitutto, la tenuta delle scritture contabili, l'attività contrattuale e le procedure in economia, i dati relativi alla forza e poi, in subordine, la gestione dei materiali di consumo, quella dell'infermeria e le gestioni accessorie. E nel quadro generale delle spese è da rilevare che all'ispettore sono preclusi gli atti relativi alla gestione delle 'spese riservate', come disposto dall'art. 121 del RAU.

(72) Valgono un po' le argomentazioni comunemente addotte a favore del controllo preventivo rispetto a quello consuntivo. Inoltre, è da riconoscere che l'esame di una qualsiasi spesa di natura discrezionale si arricchisce di elementi valutativi ogniqualvolta sia possibile il raffronto con il relativo piano di programmazione. Ma non basta. Spesso c'è spazio anche per un merito di ordine tecnico-economico. E' il caso dell'esame sulla congruità della spesa, tipo quello già citato nella precedente nota (62), riguardante i lavori eseguiti in occasione di interventi infrastrutturali (IAC - Libro XII - para. 5 - III - b).

(73) Basta un solo riferimento, quello più classico. La funzione di controllo della Corte dei Conti abbraccia l'attività di un'Amministrazione con visione

unitaria della legittimità sia dal punto di vista strettamente formale che da quello del rapporto intercorrente tra la spesa e le finalità del capitolo cui la stessa risulta imputata. Quella ispettiva si pone quale azione propulsiva sulle singole componenti dell'Amministrazione stessa. Sono due atteggiamenti ben diversi, anche se mirano allo stesso risultato. E confluendo in un unico approccio, si completano a vicenda.

(74) Per una più dettagliata distinzione fra attività discrezionale e attività vincolata, nonché tra buona amministrazione e buona gestione, cfr. ZACCARIA, Corso..., cit., p. 26 s.

(75) E ciò, indipendentemente dalle regole non giuridiche che detta la scienza dell'amministrazione e che attengono all'esercizio della discrezionalità. E' stato giustamente osservato che "anche quando si tratti di un'attività amministrativa vincolata, estrinsecantesi in attività di limitazioni, di comando o di divieto, od in attività di prestazioni, le quali si presentino talora congiunte e talaltra separate, può tuttavia esistere un certo margine di scelta sul se, e quando, ed in quali condizioni ricorrere all'esplicazione di tali attività. Entro questo margine possono essere senz'altro di guida criteri politici, economici ed anche di tecnica organizzativa che possono suggerire l'utilizzazione o meno anche di mezzi giuridici" (G. CATALDI, Le legislazioni speciali, Bologna, Zanichelli, 1956, p.114). Vedansi gli esempi della successiva nota (78). Più nello spicciolo, non vanno trascurate anche quelle piccole ma utili regole di condotta, frutto di personali *invenzioni* degli operatori più sagaci e stimolati, che si rinvencono spesso negli enti. L'ispettore, quando constata che arricchiscono proficuamente i comportamenti pratici, non ha che da *raccoglierle* e *travasarle* nelle corrispondenti situazioni di altri enti.

(76) E', quella della tecnica, un'accezione comune che ha trovato ospitalità anche negli scritti giuridici. Afferma BACHELET (L'attività tecnica ..., cit., p.15): "In senso traslato si parla anche di tecnica a proposito di qualsiasi forma di abilità nell'applicare con perizia e rigore regole di qualunque tipo a qualunque attività umana anche non propriamente 'tecnica' (ad es. tecnica legislativa e tecnica dell'interpretazione giuridica)". E per il ROCCO (Discrezionalità e controlli sul suo esercizio, in Il Foro Italiano - anno 1954 - volume LXXVII - p. 3) "esiste, infatti, nello svolgimento dell'attività amministrativa anche una sfera di discrezionalità tecnica, che è quella che fonda i propri giudizi su regole ed esperienze tratte dalla scienza, dall'arte e dalle relative applicazioni pratiche; in questa ampia espressione si comprende, poi, una particolare discrezionalità tecnica, che si fonda sulle regole di un tecnicismo proprio dell'azione amministrativa". E ciò, in quanto, afferma sempre il ROCCO, "la Pubblica Amministrazione, anche quando esercita una discrezionalità pura, non può prescindere da un'attività interpretativa delle norme giuridiche, dalle quali il suo potere discrezionale discende direttamente o indirettamente".

(77) La prassi amministrativa ha una sua non trascurabile rilevanza, pur essendo istituto ben diverso dalla consuetudine, con la quale sul piano pratico rischia di confondersi. La distinzione si coglie agevolmente sul piano dottrinale e giurisprudenziale, individuata nel fatto che alla consuetudine è riconosciuta la caratteristica di fonte del diritto. Ne conseguono i requisiti della generalità, a differenza della prassi che può avere vita limitata anche ad un solo organo e dell'obbligatorietà del comportamento presente solo nella consuetudine. Quest'ultima, pertanto, crea diritto; la prassi, più formalmente, crea lo *stile* amministrativo dell'organo. Sul valore della prassi amministrativa *secundum, praeter e contra legem* e sulla sua incidenza nell'organizzazione: A. CARULLO, La prassi amministrativa, Padova, Cedam, 1979.

(78) Basti pensare a quali risultati può giungere, in negativo, l'atteggiamento di chi attua il cosiddetto *sciopero bianco*. Fra gli esempi più appariscenti di discrezionalità nell'ambito della tecnica amministrativa va innanzitutto segnalato (e questo con la normativa inflazionata e non sempre manifestamente chiara degli ultimi anni non è un caso raro) che certe disposizioni, specialmente in sede di prima applicazione, possono prestare il fianco ad un'interpretazione non a senso unico. Si impone una scelta che, naturalmente, si riflette negli atti posti in essere. E ciò ben oltre la tecnica di carattere generale di cui alla precedente nota (76). Scendendo più nel positivo, tutta una serie di adempimenti contrattuali portano il segno della discrezionalità. L'ispettore deve "controllare che le clausole contrattuali salvaguardino, in larga misura, l'interesse dell'amministrazione", stabiliscono le IAC (Libro XII - para. 4 - lett. a - terzo alinea) e si possono tranquillamente aggiungere quelle operazioni di natura discrezionale che attengono alla determinazione delle 'specifiche tecniche', pur nella considerazione che queste ultime devono essere sempre puntuali ed inequivocabili, all'economicità degli approvvigionamenti in quanto al rapporto costo-efficacia, al numero ed alla scelta delle ditte invitate, nonché al metodo seguito per la ricerca del contraente. In altri settori: la dotazione di fondo scorta ed i fondi permanenti commisurati alle effettive necessità (sempre Libro XII, rispettivamente para. 3 -III - lett. a) - primo e quarto alinea, - IV - lett. d e V - lett. b); l'adozione o meno di accorgimenti diretti a contenere certi consumi, quali, ad esempio, quelli telefonici; le decisioni prese nel corso del procedimento previsto per le dichiarazioni di fuori uso del materiale; la congruità delle richieste in sede di previsione delle spese (art. 168 - RAU) e di somministrazione mensile dei fondi (art. 178 -RAU); il cumulo, in via eccezionale, di cariche amministrative (art. 20 -RAU). Per ultima, ma solo perché, esaurite le citazioni più comuni, può essere degnata fino in fondo di quell'attenzione che merita, un'ipotesi di discrezionalità gestionale unica nel suo genere, la quale è forse quella che maggiormente onora l'economicità degli atti di gestione voluta dal RAU, tanto è palese la sua configurazione ed incisivi i suoi effetti. Il riferimento è diretto ad un risvolto connaturato ed ineliminabile del servizio di vettovagliamento.

Non è possibile conoscere a priori l'esatto numero dei conviventi a mensa nei tre appuntamenti della giornata. In particolare, il pasto serale è quello che soffre di maggiore incertezza. L'atto che legittima l'utilizzazione delle specifiche risorse è la situazione giornaliera della forza da vettovagliare, nel senso che, giorno per giorno, grava di fatto a carico del bilancio, in termini di spesa, il prodotto ottenuto moltiplicando il controvalore delle diverse razioni viveri, integrazioni vitto e generi di conforto, per il numero dei fruitori presenti. Ebbene, basta una semplice rilevazione statistica e nemmeno su un arco di tempo molto lungo, per stabilire con sufficiente margine di sicurezza il numero effettivo dei presenti, ma l'occhio esperto degli addetti può fare a meno anche di tale indagine. Poiché, specialmente in certi giorni della settimana ed in certi reparti, si possono raggiungere punte di assenza molto elevate, l'iniziativa di prelevare un numero di razioni *ritoccato* rispetto a quello della forza segnalata, è un atto di discrezionalità che, in termini di vantaggio economico, non ha eguali. D'accordo che a fine giornata i generi avanzati vengono reintrodotti nella dispensa viveri (limitatamente, è ovvio, a quelli non utilizzati in cucina), ma il *taglio* a priori è indubbiamente soluzione più semplice, in quanto non impegna le scritture contabili. Per il complesso di queste argomentazioni, la costante e puntuale attenzione del Comando del Corpo di Commissariato dell'Esercito verso un servizio così essenziale, è culminata nell'emanazione di alcune pregevoli pubblicazioni (6401 - Istruzioni per il servizio vettovagliamento presso Enti, Distaccamenti e Reparti, Edizione 1987 e 6406 - Istruzioni per la preparazione delle vivande presso Enti, Distaccamenti e Reparti, Edizione 1989). Inoltre, sempre a cura dello stesso Comando, è stato predisposto uno 'schema di relazione' (esteso, peraltro, a tutti i servizi logistici di propria competenza) che, voluto a beneficio delle ispezioni tecniche, può essere tanto utile anche all'ispettore amministrativo. In fondo ad una casistica di discrezionalità tecnica così variegata corre l'obbligo, anche perché il confronto con il caso opposto *realizza* ancora meglio il concetto disquisito, di indicare una fattispecie (l'unica?) nell'ambito della quale ogni forma di discrezionalità sembra preclusa. Gli adempimenti cui è tenuto il presidente del seggio d'asta in occasione di gara esperita mediante licitazione privata non concedono spazio ad alcun tipo di iniziativa che possa incidere sostanzialmente sull'esito della gara. In nessun caso, infatti, egli può discostarsi dalle regole dettate in materia dalle norme vigenti, salvo quello di annullare la gara se in tale sede viene a risultare che le *specifiche tecniche* esposte nella lettera d'invito sono errate o danno adito a differenti interpretazioni.

(79) Nel piccolo e nel grande, gli esempi abbondano. Per tutti, valgano due fra i più significativi. Il primo è rappresentato, nell'ambito delle fattispecie "servizio isolato fuori sede con utilizzazione del mezzo di trasporto militare", dal semplice raffronto fra tre atti giuridicamente paritetici: il 'foglio di viaggio' di chi effettua il servizio, quello del conduttore ed il 'foglio di marcia' dell'automezzo. Il secondo si riferisce agli accertamenti in materia di forza

amministrata, vista in tutte le sue proiezioni, vitto incluso. In tale sede sono oggetto di comparazione atti del Comando (ordini del giorno, ordini permanenti e situazione giornaliera della forza), del reparto (in pratica tutta la documentazione contabile) e dell'ufficio di vettovagliamento.

(80) Particolare evidenza assumono:

- il procedimento a fattispecie complessa cui sono interessate le spese in tutte e quattro le loro fasi (impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento), il quale esige solleciti adempimenti sia nell'*iter* contrattuale che nella definizione dei rapporti con il fornitore;

- i procedimenti in materia di trattamento economico del personale, con specifica menzione di quelli relativi al collocamento in quiescenza, verso i quali la recente norma sui tempi di trattazione (art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241), ha diretta rilevanza. Ed è questo un argomento in più utile all'ispettore per richiamare l'attenzione degli addetti sulla delicatezza della branca, considerata tradizionalmente uno dei *fiori all'occhiello* fra i compiti istituzionali del servizio amministrativo dell'ente.

(81) I contratti di somministrazione, ad esempio, che comportano attuali tempi di definizione piuttosto lunghi, devono essere predisposti con congruo anticipo rispetto all'attivazione del loro decorso, stabilita normalmente per l'inizio dell'anno successivo.

(82) Si pensi alla ricerca di mercato in occasione di un approvvigionamento con procedura in economia. L'indagine conoscitiva offre le dovute garanzie solo se i preventivi di spesa risultano acquisiti nelle forme e nei tempi prescritti.

(83) RAU - art. 531.

(84) IAC - Libro XII - para. 9 - b).

(85) Il contenuto delle 'note riassuntive' è indicato dal RAU (art. 527 - primo comma), il quale stabilisce che "le osservazioni, i provvedimenti suggeriti e quelli eventualmente disposti" debbono essere riassunti sul registro delle ispezioni tenuto dall'ente. "Copia di tali note è inviata a tutti i comandi ed uffici interessati.

(86) In realtà, le 'note riassuntive' altro non sono che la relazione sfrondata di ogni componente descrittiva e limitata, così, alle sole osservazioni mosse ed ai provvedimenti disposti e suggeriti. In tale quadro, come ha precisato l'Ispezione con apposita direttiva agli ispettori del 1984, nelle note e nella relazione non possono che essere riferite situazioni "inequivocabilmente identiche".

(87) IAC - Libro XII - para. 9 - c).

(88) Generalmente, la descrizione di qualsiasi tipo di *check-up* è diretta ad evidenziare solo ciò che non va rispetto agli intendimenti cui la ricerca è finalizzata, ritenendo superfluo soffermarsi su tutto ciò che risulta conforme ai canoni prescritti.

(89) In tal caso, però, un documento conclusivo di un'attività avente così ragguardevole influenza dovrebbe essere portato a conoscenza anche della *controparte*.

(90) Paragrafo 16.

(91) E' bene intendersi su questo punto. Qui non si tratta di pretendere ad ogni costo che l'ispettore si assuma le sue responsabilità, ma, al contrario, si tratta di aiutarlo a cautelarsi proprio in tal senso. E ciò, secondo il principio in base al quale più dettagliatamente egli dice, più è al riparo, soprattutto nel caso di illecito, da coinvolgimenti di responsabilità. Tutto quanto ha fatto e detto è scritto e risulta, quindi, chiara e pacifica la sfera del suo operato. Che poi, su un piano più pratico, l'ispettore, sentendosi più esposto che tutelato, di fatto si cauteri con formule *sicure* sul tipo di 'per quanto mi è stato possibile accertare nell'arco di tempo concessomi', questo è un altro discorso.

(92) Un precedente storico in tal senso è rappresentato dal *modulo di relazione* in vigore negli anni 'trenta'. E' significativo quanto spiegavano le 'Avvertenze' al primo paragrafo: "Il presente modulo di Relazione ha lo scopo di realizzare la massima economia di tempo e di lavoro, in quanto che:

a) indica all'Ispettore, in modo preciso, particolareggiato e bene ordinato, tutti gli accertamenti che deve fare;

b) rende semplice e sbrigativa, al massimo grado, tanto la redazione, quanto la copiatura di essa;

c) ne rende più agevole e sollecito l'esame da parte delle Autorità superiori".

Tuttora, in ambito Marina è adottato il 'Verbale di ispezione amministrativa' formulato nel rispetto dei suddetti criteri. E fino ad anni recenti, anche l'ispettore aeronautico si serviva di un verbale analogo. Con l'entrata in vigore del RAU, la preoccupazione di dare uniformità d'indirizzo all'attività ispettiva che nelle tre Forze Armate aveva assunto nel tempo fisionomia diversa, spinse il Ministro ad emanare specifiche direttive (Circ. n. 01211, cit.). Circa gli aspetti formali delle relazioni, si legge: "Allo scopo di agevolare il compito degli Ispettori nel redigere le relazioni concernenti le ispezioni da essi effettuate, l'Ufficio centrale predisporrà - quando necessario - appositi modelli che sintetizzino i settori amministrativi e contabili verso i quali deve essere orientata l'indagine degli Ispettori, anche al fine di uniformare quelli in uso presso le Forze Armate". Una *lista di controllo* sul tipo di 'a domanda risponde', pre-

senterebbe anche il vantaggio di *suggerire* tutti i possibili *controlli incrociati*, necessari per accertare l'inesistenza di irregolarità contabili o anomalie di gestione che possono sfociare in illecito. E tali controlli andrebbero individuati anche sulla base delle tante forme concrete di illecito che da sempre, purtroppo, una realtà dura da sconfiggere regolarmente presenta.

(93) Inoltre, verrebbero meglio garantiti anche quegli adempimenti connessi con la tutela del segreto militare, in virtù della quale il carattere di carteggio ordinario della relazione non consente che vi appaiano le notizie riservate al solo carteggio 'classificato', quali, ad esempio, i dati relativi a qualsiasi tipo di forza, organica, presente, amministrata, vettovagliata, ecc... Con l'occasione, in tale materia c'è da aggiungere che l'ispettore ha possibilità di accesso ai documenti 'classificati', sempre che questi ultimi risultino rilevanti anche a fini amministrativi, compatibilmente con il livello del prescritto 'nulla osta di segretezza' di cui è in possesso.

(94) Cfr. paragrafo 37.

(95) Chi meglio dell'ispettore può esprimere un giudizio attendibile? Il superiore diretto che la tradizione vuole tendenzialmente generoso? Il direttore di amministrazione che rileva lo spessore tecnico da elementi quasi sempre formali (legittimità di comportamento e tempestività dell'azione, con particolare riferimento al rispetto delle scadenze), salvo il caso, appunto, di ispezione decentrata eseguita di persona? A buona ragione, si può ritenere che la posizione dell'ispettore, libera da ogni vincolo, costituisca l'osservatorio ideale per fornire un valido contributo anche sotto questo aspetto. Se l'ispezione è un momento di verifica, perché non sfruttarla in modo che lo sia in ogni senso?

(96) Qualche volta potrebbe essere opportuno che l'ispettore verifichi la bontà delle *cure* prescritte. Il suo ritorno nell'ente a breve scadenza (o anche in occasione di nuova ispezione), per valutare l'efficacia dei suggerimenti formulati sulla base dei risultati conseguiti o le eventuali difficoltà incontrate dagli operatori, è la soluzione che presenta maggiore garanzia. In alternativa, anche la conoscenza degli elementi di risposta forniti dall'ente potrebbe bastare. Si può obiettare che l'unicità di indirizzo voluta da criteri di conduzione stabiliti a monte in modo uniforme, consente ad ogni ispettore di verificare, relazione alla mano, la misura in cui i suggerimenti del collega precedente sono stati recepiti. E' un discorso questo, che, pur accettabile su un piano puramente teorico, non tiene conto di tutta quella ricchezza di attivazioni che può promanare a livello di partecipazione umana, viva e diretta. Naturalmente, qui non sono in discussione i rilievi *ufficiali*, ma quella folta gamma di suggerimenti che caratterizzano sempre la presenza di un esperto, soprattutto in tema di razionalizzazione dell'assetto organizzativo. Se a prima vista un accor-

gimento del genere può apparire superfluo, sembrano, tuttavia, sussistere motivi sufficienti per dargli un momento di riflessione.

(97) E' appena il caso di osservare che la relazione è un documento intoccabile, in quanto la responsabilità del suo contenuto risale soltanto al suo compilatore.

(98) In merito a tutti i possibili sbocchi dell'esito ispettivo, il Ministro della Difesa stabilì con la già più volte richiamata direttiva n. 01211 in data 24 giugno 1967: "I risultati di ciascuna ispezione (diretta o decentrata), sia ordinaria che straordinaria, saranno comunicati da Ispedife all'Ente ispezionato ed all'Alto Comando competente o alle DD.GG. per gli enti da queste dipendenti; comunicazione analoga dovrà essere estesa anche a quegli enti centrali del Ministero interessati ad eventuali rilievi amministrativi mossi, nonché agli SS.MM. di Forza Armata quando interessati per i riflessi nel campo disciplinare o sulla funzionalità del servizio. Le stesse relazioni saranno infine trasmesse da Ispedife alla Corte dei Conti unitamente alla eventuale denuncia di fatti dannosi rilevati nel corso delle ispezioni". In tal senso si è espresso, successivamente, anche il RAU all'articolo 531. La trasmissione della relazione alla Corte dei Conti è voluta dal T.U. 2 febbraio 1928, n. 263 - art. 42 - ultimo comma e dal T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti - art. 36, nonché prevista, oltre che dal RAU, pure dal ReSAM (non più con invio alla Procura Generale come la norma abrogata dal D.P.R. 23 gennaio 1986, n. 94 stabiliva). L'esame delle relazioni da parte della Corte può sfociare in 'note di rilievo' all'amministrazione o all'ente interessato, nella richiesta di ulteriori accertamenti ed anche nell'instaurazione di giudizi di responsabilità. Infine, sempre in tema di esito dell'ispezione, la direttiva ministeriale sopra citata, a proposito degli ammaestramenti da trarre dalle ispezioni, indicava che questi ultimi "possono offrire spunto per:

- raccomandazioni, suggerimenti procedurali, richiami al rispetto di norme, utili a rendere sempre più corretta l'attività amministrativa e contabile dei vari enti della Difesa;

- proposte di modifiche di norme o procedure amministrative". Ed aggiungeva, in termini di azioni da compiere: "Ispedife:

- interesserà periodicamente gli organi centrali del Ministero allo scopo di consentire:

- . a Bilandife (n.d.r.: Ufficio Centrale del bilancio e degli affari finanziari) di disporre di elementi atti a promuovere l'emanazione di direttive di carattere generale;

- . ai rimanenti organi centrali gli interventi di competenza nei rispettivi settori;

- prospetterà i problemi agli organi centrali competenti a promuovere i provvedimenti necessari". L'attivazione di Bilandife trova fondamento nel D.M. 31 marzo 1966 che prevede, fra le competenze del 3° Reparto, "studi sui risultati delle verifiche amministrative e contabili, nonché dei rilievi degli organi di controllo concernenti le gestioni in danaro e in materia, ai fini della elaborazione di direttive d'ordine generale", anche se, con l'entrata in vigore della legge 20 febbraio 1981, n. 30, buona parte delle problematiche che emergono in sede ispettiva, si specchia nella competenza del II Reparto di Segredifesa.

Capitolo VIII

ULTERIORI PROFILI FUNZIONALI

34. L'ISPETTORE ED I FATTI ILLECITI.

Le norme legislative previste dall'ordinamento a disciplina del caso in cui nel corso dell'ispezione emergano fatti illeciti, fissano con esauriente puntualità le attivazioni che l'ispettore è tenuto a porre in atto (1).

Il Regolamento, invece, sugli adempimenti operativi da attuare nella delicata circostanza tace, limitandosi a pretendere una circostanziata relazione sui fatti rilevati ed esaurendo la scarsa previsione nell'ambito delle indicazioni procedurali riferite al solo illecito amministrativo (2).

Se l'ispettore è sempre solo con se stesso, qui forse è ancora più solo. E che con la coda dell'occhio non debba mai perdere di vista questa eventualità è un fatto, ma non al punto da diventare una sua speciale preoccupazione.

Sul piano concreto, l'ispettore, come è tenuto ad accertare che in ogni posto di lavoro nessuno operi con libertà d'azione incontrollata o con eccessiva autonomia o cumulando attribuzioni incompatibili, così deve avere cura di mettere in guardia i responsabili da situazioni a rischio di questo tipo, per il futuro (3).

L'esperienza insegna che certi illeciti vengono consumati in solitudine. Il caso di illecito a livello collettivo è abbastanza raro.

I fatti dannosi possono configurare due fattispecie di illecito: quello amministrativo e quello penale.

La semplice esistenza del fatto dannoso basta ad ipotizzare il primo. Per l'estensione al secondo devono essere presenti i caratteri del reato.

L'ipotesi di danno va innanzitutto accertata sotto l'aspetto della concretezza, perché a volte possono appalesarsi quali elemen-

ti sintomatici di un possibile danno, ingannevoli indizi che da certe situazioni, la cui anormalità in effetti consiste solo in disordine amministrativo-contabile, promanano.

Acquisita piena conoscenza del danno, l'ispettore indaga ulteriormente per accertare la natura del fatto.

E' bene subito distinguere tra fatto dannoso che può essere analizzato e definito con certezza in tutte le sue componenti dall'ispettore e fatto che, per rilevanza e complessità, comporta necessariamente l'effettuazione di un'inchiesta.

In entrambi i casi, comunque, l'azione dell'ispettore deve essere immediata, incisiva ed il più esauriente possibile, con la differenza che, nel secondo, constatata ad un certo punto l'esistenza di oggettive difficoltà a procedere oltre da solo, l'ispettore rappresenta la situazione all'autorità superiore, già peraltro interessata.

Concentrata la sua azione sul caso emerso, l'ispettore prosegue mettendo in atto un piano operativo che gli assicuri di acquisire tutti i documenti ed anche tutte le possibili testimonianze comunque rilevanti allo scopo di stabilire se sia stata violata la norma amministrativa oppure quella penale (4).

Non è semplice smascherare l'illecito penale, specie quando è architettato con astuta abilità. La capacità che ha l'ispettore di cogliere le correlazioni logiche del singolo titolo di spesa con ogni altro documento o fatto a tal fine rilevante, è l'arma più produttiva.

In effetti, è raro che dal controllo limitato ad un solo documento possano emergere elementi indicativi di un eventuale illecito. L'osservanza formale ineccepibile di atti e procedure può nascondere forme di anti giuridicità sostanziale. Dai collegamenti con dati attinti da altri documenti trapelano le impurità e solo un esame così coordinato può rivelarsi decisivo (5).

Non è facile individuare la soglia d'intervento del diritto penale, cioè pervenire con certezza alla conclusione che sussistono elementi in virtù dei quali il fatto costituisce anche reato (6), mentre è pacifico che la semplice realtà dell'evento dannoso inneschi automaticamente il procedimento di responsabilità amministrativa.

Entrambe le fattispecie possono ritenersi presenti quando l'ispettore, a fronte di palesi irregolarità amministrative, individui anche ragionevoli indizi di reato.

Oltre all'obbligo di fare rapporto all'autorità giudiziaria e di interessare gli organi competenti dell'Amministrazione, l'ispettore è tenuto a presentare la relazione amministrativa sull'accaduto ed a soddisfare ogni eventuale attivazione da parte dell'autorità che ha ordinato l'ispezione (7).

L'aver posto l'onere della denuncia direttamente a carico dell'ispettore, pur se in linea con i principi generali dell'ordinamento penale, desta qualche perplessità solo a pensare, come è stato giustamente osservato, "che non sempre la concrezione materiale e psicologica dell'entità delittuosa presenta lineamenti di irrefutabile nitoro" (8).

In realtà, nel caso di incertezza l'ispettore potrebbe riferire tempestivamente all'organo che ha disposto l'ispezione, avvalendosi dell'articolo 361 del codice penale, il quale, preordinato a statuire in merito all'omessa o ritardata denuncia, prevede anche l'ipotesi che essa possa avvenire tramite "altra Autorità" (9).

Per concludere, si ritiene che la composita e variegata natura delle procedure amministrative, produttiva di situazioni concrete altrettanto variegata e composite, consigli in larga misura un certo grado di prudenza, laddove per fatti che adombrino il sospetto di perseguibilità sul piano penale senza però presentare i caratteri di reato voluti dalla legge, non riesca possibile, sulla base dei normali accertamenti, stabilire l'esistenza o meno di dolo.

Si tratta, in pratica, di un margine di incertezza che, sul piano della fattibilità giuridica, concede spazio all'ispettore per *trattare* il fatto dannoso quale illecito amministrativo.

Dunque, rituali comunicazioni a parte, nella rilevazione del fatto dannoso, l'accertamento di responsabilità degli agenti resta il momento-principe del rapporto tra l'ispettore e l'altrui illecito. In quanto tale, non appare superfluo rimarcare il rigore analitico che tale momento esige.

Oltretutto, preme in questo senso anche l'interesse personale dell'ispettore inteso a tutelare se stesso, nella considerazione che,

come si è visto trattando dello specifico argomento, egli è solidalmente responsabile dei danni derivanti da eventuali irregolarità non rilevate in sede d'ispezione.

35. L'ATTIVITA' ISPETTIVA DECENTRATA.

L'ispezione decentrata, in apparenza, poco o nulla si differenzia da quella diretta. Stessi sono gli scopi, l'oggetto, il modo di procedere, la disciplina normativa.

Diversa è solo l'autorità che la promuove, rimanendo la programmazione di competenza sempre dell'autorità centrale.

L'intercambiabilità degli ispettori fra centro e periferia, nonché viceversa, conferma questa realtà (10).

Ma se da un punto di vista puramente formale ciò può anche sembrare vero, su un piano più sostanziale la differenza c'è ed è di non trascurabile importanza.

Già si è ampiamente riconosciuto che la chiave di volta dell'ispezione amministrativo-contabile è rappresentata dall'assistenza tecnica di cui beneficia l'ente ispezionato a piene mani e che si traduce in una miriade di grandi e piccoli suggerimenti quanto mai utili ad *oliare* il complesso ingranaggio amministrativo dell'ente. Basta seguire da vicino lo sviluppo di un'ispezione per accorgersi di come ogni momento sia un'occasione propizia per dispiegare azione di consulenza.

Giova ripetere che valutazioni sull'impiego del personale, sulla razionalizzazione delle operazioni da compiere, sullo snellimento delle procedure interne, sulla sistemazione più opportuna dei materiali, sull'organizzazione logistico-amministrativa nel suo complesso, sul coordinamento attuato in ogni sua possibile proiezione in quanto elemento di forza dell'attività direttiva, sulla corretta interpretazione, infine, della normativa, soprattutto di quella più recente, costituiscono la vera essenza dell'ispezione, al di là di tutte le possibili forme di controllo, il quale, ed il richiamo non stanca mai, si colloca nel quadro generale con rilevanza di ordine esclusivamente strumentale.

Da tali considerazioni scaturisce una caratterizzazione dell'attività ispettiva decentrata da non sottovalutare.

L'arco di tempo in cui di norma si esaurisce un'ispezione è insufficiente perché si possa realizzare compiutamente, in un quadro di reciproco sforzo collaborativo, quanto suggerito dall'ispettore.

Ci vuole un dopo, vale a dire, si rende necessaria una possibilità di contatto anche successivamente alla conclusione dell'ispezione. In pratica, quando l'ispettore suggerisce un correttivo fa leva sulla sua solida esperienza frutto di accertamenti ripetutamente svolti, ma questa stessa esperienza può essere altrettanto utile quando si tratta di seguire i risultati della *terapia*, in quanto, nel corso dell'attuazione, può sorgere la necessità di apportare modifiche o adattamenti all'impostazione inizialmente suggerita, poiché solo la concreta applicazione sul campo è la migliore verifica del suo grado di bontà e di efficacia.

Ebbene, l'ispettore centrale può non raggiungere un vero *contatto* con l'ente in questo senso, pur assolvendo la sua funzione con il più convinto impegno, proprio perché gli è preclusa quella fase *ultrattiva* così producente, che, invece, viene a stabilirsi quasi con naturalezza tra l'ente e la direzione di amministrazione cui fa capo la funzione ispettiva decentrata.

E' come dire che in questo caso l'ispezione manifesta un qualcosa di personale da non poter disattendere (11).

Ma non basta. Il momento di più stretto contatto consente di alimentare ulteriormente quel *feeling* professionale che, sotto forma di più fitta rete di relazioni tra direzione ed ente, costituisce la migliore garanzia per un rapporto tecnico-funzionale sempre più qualificante (12).

Infatti, l'attività ispettiva decentrata è utile anche per acquisire preziosi elementi valutativi ad integrazione dell'attività di tutte le sezioni della direzione, con particolare riguardo a quelle di revisione, allo scopo di poter vagliare con immediatezza speciali esigenze di carattere contingente risolvibili nell'ambito della propria competenza e per garantire, infine, l'uniformità di indirizzo nell'applicazione delle disposizioni emanate dal direttore.

A tal fine, è ovvio che l'ispettore decentrato debba muoversi in parallelo con l'azione posta in essere dal direttore di amministrazione, rappresentando, così, il naturale rifinitore del supporto tecnico cui è tenuta la direzione a favore degli enti.

In ultima analisi, dall'attività in esame può venire una spinta decisiva verso quel grado ottimale di confidente cooperazione tra organo direttivo ed organo esecutivo che costituisce il primario traguardo istituzionale della struttura ordinativa periferica (13).

Se si considera che con l'ispezione diretta l'organizzazione centrale ha la possibilità di *abbracciare* dall'alto, con visione globale, tutto ciò che concorre a rendere efficiente l'amministrazione militare, si comprende come l'ente, nei due interventi, venga ad essere sollecitato in modo diverso.

L'alternanza tra ispezione diretta e ispezione decentrata potrebbe rappresentare il giusto punto di equilibrio cui improntare la conduzione dell'attività ispettiva nel tempo.

Non può passare inosservata, infine, la previsione regolamentare in virtù della quale il comando che ha disposto l'ispezione può formulare "eventuali osservazioni e proposte" da annettere alla relazione che è tenuto ad inoltrare ai competenti organi centrali (14).

Lo spirito non può che essere quello di stimolare un discorso di collaborazione tra periferia e centro, finalizzato soprattutto a trasferire *in alto* le sensazioni di chi è a più diretto contatto con l'operatività della *base* e, di conseguenza, con le problematiche che ineluttabilmente la travagliano, imponendo quei ritmi di lavoro pressanti che tutti ben conoscono (15).

36. L'AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE DELL'ISPETTORE.

Giunta in fondo la trattazione dei profili funzionali, affiora spontanea una domanda: ispettore si nasce o si diventa?

Si è visto, in tema di attitudine (16), che certe qualità sono innate, ma si è anche riconosciuto che l'esercizio ispettivo protratto nel tempo produce un costante affinamento, il quale consente di da-

re corpo ad un'attività qualitativamente sempre più pregnante. E fin qui tutto pacifico.

Ma un rischio in agguato c'è ed è quello di non riuscire ad affrancare totalmente l'attività ispettiva da una certa dose di empirismo (17).

E' troppo vasto il campo d'azione, troppo diversificati tra loro sono gli spunti d'indagine, troppo articolato è il tecnicismo di certi settori logistici, per poter a volte resistere alla tentazione di rifugiarsi, tra l'altro con risparmio di tempo, nel conformismo professionale, cioè nelle pieghe che le *risorse* del mestiere più comodamente offrono.

Come ovviare? L'ispettore si muove nell'ambito di un ramo del diritto, quello amministrativo, che per sua natura presenta le caratteristiche del *continuum* giuridico, nella sua tipicità più classica. E' chiamato a fare valutazioni e, quindi, ad esprimere giudizi.

Al pari di altre attività aventi impegno simile sotto l'aspetto intellettuale, l'aggiornamento professionale inteso nel suo significato più ampio, diventa un imperativo categorico.

I canali che ne consentono un'attuazione soddisfacente sono presto individuati.

Innanzitutto, l'attenzione personale dell'ispettore verso questo aspetto dovrebbe estrinsecarsi in attento e costante *engagement* di ricerca e di studio che potrebbe sfociare anche in forme di impegno pubblicistico, il quale, oltre a fornire un utile contributo di idee, costituirebbe stimolo a tener vivo il dibattito sulle problematiche dell'attività ispettiva, allontanando in tal modo il rischio di un suo rinchiudersi in se stessa.

Due iniziative appaiono imprescindibili.

Leggi, regolamenti, circolari, sono gli strumenti di lavoro dell'ispettore. In particolare, funzione tipizzante dell'ispettore interno è quella di essere il tutore della normativa emanata dagli organi centrali del Ministero, assicurando che la sua applicazione avvenga in modo regolare e con uniformità di indirizzo (18).

Ne consegue che l'ispettore deve poter conoscere con massima tempestività tutte le innovazioni che interessano l'ordinamento interno a livello normativo. Un bollettino periodico d'informazione,

contenente anche la casistica delle fattispecie concrete via via individuate dagli ispettori in sede di osservazioni e di provvedimenti suggeriti ed arricchito di spunti dottrinali e giurisprudenziali, può assolvere egregiamente questo compito.

Ma, per una visione più viva, approfondita e completa, anche in funzione di una coscienza sempre più attiva e stimolata verso un quoziente di professionalità che in un campo di lavoro così delicato non può e non deve mai soddisfare, un contatto periodico tra ispettori centrali e periferici, da attuarsi in riunioni appositamente organizzate, sotto forma di *stages* tenuti dagli ispettori più anziani a beneficio di chi è appena approdato all'attività ispettiva, ma anche (o soprattutto?) di convegni o seminari, grazie ai quali sfruttare al meglio lo straordinario *background* di conoscenze cogenerato nell'esercizio dell'attività ispettiva, non può che rappresentare un momento di assai qualificante utilità.

L'informazione dal vivo, la reciproca consultazione, l'opportunità di utilizzare le più disparate esperienze, la messa a punto di argomenti a carattere tecnico, sono solo alcuni dei tanti possibili traguardi, ai quali, nel più generale quadro di coordinamento dell'attività posta in essere dagli ispettori, con tali riunioni è verosimile mirare.

Incontri tra partecipanti interessati a fondere le proprie idee non possono che promuovere una dimensione dell'attività ispettiva sempre più protesa a beneficiare l'apparato amministrativo della Difesa ben oltre gli scopi che il puro controllo persegue.

Una considerazione a parte, infine, merita il momento successivo al deposito della relazione. L'esito definitivo dei rilievi formulati dall'ispettore, tenuto conto di sempre possibili sviluppi in sede di adempimento, può rivestire una sua utilità tutta particolare in termini di esperienza. Ne scaturisce l'opportunità di una puntuale informazione al riguardo.

37. L'ISPETTORE E L'INFORMATICA.

Fin dal suo primo apparire, l'automazione si è imposta nell'ambito dell'attività amministrativa quale formidabile ausilio della branca contabile.

E la rapida evoluzione con la quale si è affermata ha consentito ben presto un determinante salto di qualità: il passaggio dallo strumento calcolatore al sistema informativo, dal concetto di *dato* a quello di *informazione*.

Viene naturale chiedersi in quale misura l'attività ispettiva sia destinata a rimanere coinvolta nella riconversione culturale che tutto ciò necessariamente comporta. Presentando essa, più marcatamente di altre attività, il segno distintivo fra le due componenti, quella materiale e quella intellettuale, incentrate, rispettivamente, sulle operazioni e sul giudizio, un'analisi di questo tipo porta solo a risposte scontate, anche se il discorso può non essere in pratica così semplice.

L'esame, perciò, va impostato in termini globali. Se si riconosce all'informatica l'enorme possibilità di ottimizzare i flussi informatori che percorrono il corpo amministrativo nella sua interezza, dalla semplice tenuta delle scritture contabili si passa alla rilevazione dei fenomeni extracontabili, cioè ad un ruolo ben più pregnante che ha i suoi epigoni nella semplificazione delle procedure e nella conseguente migliore produttività.

Dalla gestione del calcolo alla gestione delle informazioni, viene ad essere interessato tutto il campo operativo dell'ispettore (19). E l'informatica, in quanto disciplina che si occupa delle informazioni, per sua natura, può fornire a qualsiasi tipo di controllo sulla gestione amministrativa e contabile di un ente, una tale ricchezza di notizie e riscontri da rendere il controllo stesso il più completo possibile.

Per ciò che concerne la gestione contabile, le procedure automatizzate mettono a disposizione dell'ispettore documenti probatori che solo nella forma si differenziano da quelli tradizionali. I tabulati di oggi al posto delle scritture amanuensi di ieri, in

perfetta uguaglianza di contenuti. In più, c'è che tutto avviene in tempo reale e che la situazione statica fornita all'inizio dell'ispezione è confrontabile sempre con la medesima situazione prodotta dopo qualche tempo o da fonti diverse. E le risultanze sono sempre le stesse (20).

L'informatica, pertanto, nel campo ispettivo può anche essere vista come quell'insieme di operazioni di controllo che l'ispettore effettua nell'esercizio delle sue funzioni, mediante l'utilizzo di *packages* - gruppi di programmi *ad hoc* - che *tastano* dati presi a campione o dati prestabiliti in ordine alla verifica della correttezza contabile nei vari settori (21). In questo senso la funzione ispettiva si arricchisce di un'opportunità quanto mai produttiva, perché dalla possibilità di effettuare i più svariati controlli *trasversali*, cioè incrociati nel tempo e nello spazio, con riferimento a tutti i possibili documenti interessati ad una qualsiasi operazione, emergono indubbiamente più garantistici elementi di sicurezza e di completezza.

Ma poiché l'esame in corso si pone in proiezione futura non solo sulla breve distanza, sembra qui il caso di mettere in evidenza che i documenti non sono l'unico tipo di *output* delle apparecchiature elettroniche. In realtà essi rappresentano il supporto certificativo dell'attività posta in essere con metodiche automatizzate, ma non esauriscono le possibilità colloquiali degli elaboratori.

L'uomo che, nel suo essere edonistico, ha sempre cercato di sfruttare al meglio le possibilità offerte dalle macchine, nel breve/medio termine sarà senza dubbio in grado di utilizzare massivamente un altro importante output che esse producono: i dischi e/o i nastri magnetici (22). E ciò non potrà che aumentare l'autonomia funzionale dell'ispettore, in quanto il giovamento che si può ricavare dall'uso del suddetto output è fin troppo evidente, come è altrettanto evidente la sua possibilità di sfruttamento quale input per altri elaboratori, velocizzando in tal modo l'attività di data-entry (immissione dati) ed i connessi controlli.

Un ovvio quesito nell'ampio contesto dell'argomento trattato, verte sul fatto se, dovendosi servire di documenti prodotti e dati forniti da apparecchiature così sofisticate, l'ispettore debba essere anche, e fino a quale punto, specialista di informatica.

Basta pensare, infatti, che i programmi sono costituiti da una serie di istruzioni scritte sulla base di precisi 'algoritmi', i quali fotografano in modo ottimizzato la sequenza naturale (logico/fisica) delle varie azioni necessarie a risolvere i problemi proposti dalla diuturna attività e sorge spontaneo il dubbio se non sia indispensabile a chi li utilizza nell'ambito dell'attività di controllo, conoscere gli 'algoritmi' che originano i programmi e, addirittura, avere nozioni dei relativi linguaggi di programmazione.

Si è del parere che, come in altri settori della tecnologia, l'utilizzatore, a qualunque livello (compreso quindi chi effettua il controllo), debba possedere conoscenze anche nel campo informatico, ma dette conoscenze possono essere limitate agli aspetti generali, cioè alle potenzialità ed ai limiti di metodi, sistemi e programmi, in modo da avere la possibilità, ove egli lo ravvisi necessario, di avvalersi personalmente dello strumento e non anche a penetrare nel campo squisitamente tecnico (23).

Un occhio particolare l'ispettore del futuro dovrà riservare alle due fasi che nel sistema automatizzato assumono determinante rilevanza: l'immissione e la conservazione dei dati.

Un solo, ma significativo esempio. Oggi l'ispettore si serve del 'registro-giornale' quale contenitore statico delle principali informazioni concernenti la gestione del danaro di un ente. Responsabile della sua tenuta e, quindi, delle varie attività connesse è il capo gestione del danaro. Ma cosa accadrà quando tali informazioni saranno conservate presso i Nuclei Elaborazione Dati o anche presso i Centri Elaborazione Dati?

La logica vorrebbe che la gestione delle informazioni sia resa possibile solo attraverso personalissime *passwords* (parole d'accesso); e così, del resto, già avviene. Eppure, fatti accaduti a ripetizione (24) hanno dimostrato che quello della sicurezza è un punto debole nelle attuali strutture informatizzate.

Anche per questo motivo, gli *output* documentali rappresentano un momento irrinunciabile nelle architetture di sistema oggi esistenti.

Per quanto riguarda, infine, l'eventualità dell'illecito penale, in presenza di tale sospetto l'ispettore potrà chiedere l'intervento di esperti e giovare della loro assistenza (25).

Quali conclusioni trarre? Innanzitutto, quello attuale deve essere visto come un periodo di transizione e per questo motivo difficile da gestire in modo appropriato. Da tale stato di fatto sono influenzate tutte le attività e quella ispettiva non si sottrae alla regola comune. Pertanto, oggi non occorre che l'ispettore, ancorché indottrinato sulle possibilità offerte dal mezzo informatico, debba necessariamente essere un esperto delle relative tecniche.

In secondo luogo, l'imminente adozione di procedure a livello nazionale comporta una standardizzazione nelle metodiche gestionali che limita al massimo la possibilità di interventi personalistici degli addetti, con un indubbio conseguente alleviamento di oneri anche a beneficio di chi effettua verifiche ispettive.

D'altra parte, l'attività propulsiva di indirizzo dell'ispettore si potrà più puntualmente indirizzare verso gli aspetti normativi e funzionali, con specifico riferimento all'organizzazione ed all'ottimizzazione delle risorse disponibili.

In definitiva, si è voluto dire che l'uomo non può rinnegare se stesso, né i traguardi che riesce a raggiungere e né, tantomeno, i mezzi disponibili per un più rapido e sicuro raggiungimento di tali traguardi.

Ma se le operazioni passano sotto il dominio dell'informatica, la dimensione giuridica, cioè l'ampia area di operatività intelligente che contraddistingue le funzioni come quella ispettiva imperniata essenzialmente su manifestazioni di giudizio, rimane sotto il dominio incontrastato del cervello dell'uomo.

38. L'ISPETTORE AMMINISTRATIVO ED IL CONTROLLO DI GESTIONE.

Nella pubblica amministrazione, tutto - norme, mentalità, comportamenti - ha concorso fino ad oggi al trionfo di quella raffi-

nata assurdità che, con ironica punta di amarezza, qualcuno ha voluto definire *efficienza legale*.

L'apparato amministrativo statale ha conosciuto e continua a conoscere solo questo tipo di efficienza, pur affiorando segnali che fanno ben sperare. E questa è indiscutibilmente una realtà dalla quale urge affrancarsi.

Bastano poche parole per mettere a nudo i limiti di un simile traguardo che, se trovava giustificazione in altri tempi caratterizzati sul piano giuridico dalle istanze di consolidamento delle strutture burocratico-amministrative di uno Stato giovane, peraltro alla luce delle norme di un diritto amministrativo anch'esso in fase di decollo, e sul piano sostanziale da un'Amministrazione che attendeva ad esigenze essenziali avendo a disposizione risorse limitate, oggi è, a dir poco, anacronistico.

C'è una norma, bisogna osservarla. Ed è giusto. Non è giusto, però, che il suo rispetto sia tutto, cioè che il pubblico operatore amministrativo non vada oltre tale dovere, nel senso che il suo operato non si atteggi anche in termini di obiettivi da raggiungere e non solo di compiti istituzionali da assicurare (26).

E' come dire che, garantita la forma, è fatta salva anche la sostanza. Invece, è fin troppo evidente come la funzionalità in tutti i sensi, adagiandosi su un così comodo pretesto, corra seri rischi di restare compromessa.

Il principio di razionalità giuridica non può risultare disgiunto da quello di razionalità funzionale, il quale, a sua volta, non può ignorare il principio di razionalità economica.

Ed il concetto di ispezione è strettamente associato a quello di funzionalità, la quale introduce un discorso che si allarga a dismisura e che è necessario mettere a punto, se si considera la notevole attenzione di cui attualmente gode il cosiddetto controllo di gestione (27).

L'analisi delle attività poste in essere da un ente per realizzare i propri fini istituzionali mette in luce un triplice ordine di funzionalità: quella amministrativa, quella tecnica e quella operativa.

Norme e regole disegnano l'alveo in cui muoversi, lasciando ampi spazi alla discrezionalità; l'efficienza è l'obiettivo da raggiungere (28). All'ispezione tocca il compito di verificare quest'ultima.

E' naturale che a tipi diversi di funzionalità corrispondano tipi diversi di ispezione. Le ispezioni amministrative perseguono la funzionalità amministrativa, quelle tecniche la funzionalità tecnica (29), quelle operative la produttività.

Così posto, il discorso appare corretto. Ad ognuno il suo settore di competenza. Ed è questa la concezione tradizionale, anche se limitata al solo binomio funzionalità amministrativa- funzionalità tecnica.

Ecco, una novità bussa con insistenza alla porta della pubblica amministrazione. Da quando, infatti, si è posto l'accento con serietà di intenti sull'eccessiva *giuridicizzazione* dei controlli e sulla necessità che, a fronte del carattere formalistico ancora prevalente, si introducano nel sistema dei controlli forme di intervento in chiave economica, nel solco di un progresso generale lento ma certamente orientato a cambiare volto alla pubblica amministrazione (30), l'assolutismo del principio di legalità fino adesso imperante, vacilla.

Finalmente *l'efficienza legale* è destinata a sparire. Di essa rimarrà solo un aspetto, la legittimità.

Come si distingue e come si colloca, allora, l'ispezione amministrativa interna in tale quadro ?

Che il controllo tecnico e quello di gestione siano cosa ben diversa rispetto al controllo amministrativo è vero, ma è altrettanto vero che i tre momenti sono intimamente legati fra loro, soprattutto in virtù di quell'elemento fortemente accomunante che è l'aspetto economico, senza dimenticare che l'interconnessione si estende necessariamente anche agli aspetti giuridici e tecnici.

L'efficienza di una impresa economica privata è stabilita dal mercato; quella di un ente pubblico è misurabile soltanto attraverso una verifica della produttività, la quale non può prescindere dell'entità dei costi sostenuti.

La così poca sensibilizzazione verso la ricerca dei costi sta a significare che l'ordinamento pubblico è ancora fermo all'aspetto

giuridico del problema. In pratica, è su questo fronte che il quadro burocratico pubblico si scontra con il modello aziendale (31). Alla rigidità del primo, prigioniero di schematismi formali, si contrappongono i parametri di economicità, tempestività, flessibilità, snellezza, che distinguono il secondo.

La cultura dell'impresa, trasposta nel pubblico, sarà caratterizzata in futuro dall'applicazione effettiva dei principi costituzionali del 'buon andamento' e della 'imparzialità', mediati dalla legalità.

Con l'avvento del controllo di gestione balza, perciò, in evidenza il fattore legato ai costi. Costi e funzionalità a raffronto, dunque: ecco il fatto nuovo.

Verificare la produttività non vuol dire fermarsi al grado di efficienza raggiunto, bensì valutare il risultato finale di una attività alla luce delle risorse rese disponibili da un preventivo atto di programmazione (32).

In sostanza, con l'ispezione operativa è l'economicità degli atti di amministrazione ad essere sotto tiro.

L'economicità degli atti di gestione, invece, è il fine precipuo dell'ispezione amministrativa.

Le rispettive funzionalità non si confondono, ma possono intersecarsi, ispirandosi entrambe al dettato costituzionale già più volte richiamato ed avendo in comune lo scopo di indirizzare l'azione amministrativa verso il più proficuo raggiungimento dell'obiettivo.

Logica conseguenza di questo discorso è il fatto che i due diversi tipi di ispezione non solo sono fra loro compatibili, ma si completano a vicenda e, si può anche ritenere, senza che per le eventuali interferenze si renda necessaria una qualche forma di raccordo, al punto tale da poter ipotizzare seriamente un tutto inscindibile.

Pertanto, il salto di qualità consentito dall'ispezione operativa non può che *contagiare* beneficamente anche l'ispezione amministrativa, in quanto l'efficienza della funzionalità amministrativa è il primo, grande passo verso l'efficienza in assoluto dei risultati (33).

Se l'Italia in questo campo è ancora ferma ad un timido approccio, negli Stati Uniti, sotto la spinta delle esperienze aziendali (34), la questione è dibattuta da tempo.

Sul piano pratico la sfida è stata raccolta con vigoroso impegno e le iniziative non sono certo mancate. Ma se fino ad oggi non si può dire che sia stato raggiunto un modulo definitivo, ciò sta a significare che non è davvero un problema facile quello di conciliare le buone tecniche gestionali con l'osservanza di leggi e regolamenti.

Oltreoceano si è passati dalla concezione tradizionale imperniata sulla revisione contabile e sull'esame dei fatti gestionali, a quella che, più sostanzialmente, prende anche in considerazione come "un ente spenda il suo danaro in modo efficiente, abbia effettivamente bisogno della quantità di danaro che impiega e consegua efficacemente lo scopo per il quale è stata effettuata l'assegnazione dei fondi" (35).

Ne sono conseguiti tre livelli di *audit*, cioè di revisione: quello attinente al controllo contabile e di conformità alle norme, quello relativo all'economicità ed all'efficienza e quello incentrato sui risultati dei programmi (36).

Quasi naturalmente, si potrebbe dire, un controllo aperto su un così ampio spettro d'indagine, esige a monte una formulazione del *budget* (previsione) scandita da tre possibili qualificazioni: quella tradizionale che considera le uscite basate primariamente sull'oggetto della spesa, quella di programma nella quale le uscite si basano in via primaria sui programmi di lavoro ed in via secondaria sul carattere e sull'oggetto, quella dei risultati, infine, che determina le uscite in funzione dei risultati misurabili delle attività e dei programmi di lavoro, lasciando anch'essa spazio ad altri elementi di classificazione della spesa come il carattere e l'oggetto, ma solo in via subordinata (37).

E' questa cui si è appena accennato una concezione di *auditing* che in Italia non trova riscontro. Anche la funzione ispettiva esercitata dalla Ragioneria Generale dello Stato tramite l'Ispettorato Generale di Finanza, pur tendendo verso posizioni di tale tipo (38), è ancora ferma al modulo tradizionale.

Ma negli Stati Uniti è ritenuta irrinunciabile anche la revisione interna. Anzi, è proprio su questa funzione che si fa leva quale strumento essenziale della direzione. Infatti, "l'obiettivo globale dell'*internal auditing* è quello di aiutare la direzione dell'ente a raggiungere i suoi obiettivi, fornendo informazioni, analisi, valutazioni e raccomandazioni relative ai compiti ed agli obiettivi della direzione medesima" (39).

E tutto ciò incanala verso un risultato di gestione ottimale, tenuto conto che la direzione è sollecitata a "diminuire i costi, incrementare l'efficienza ed operare in modo più spedito" (40).

Tale visione trova aderente corrispondenza nel Dipartimento della Difesa, dove la funzione ispettiva amministrativa è fortemente sentita ed attuata con serio impegno e convinta accettazione (41).

Per concludere con i fatti di casa nostra, quando si legge che "la revisione interna può essere di speciale vantaggio alla direzione di enti più piccoli, o di piccoli segmenti di grossi enti, ove la consueta divisione dei compiti fra i dipendenti non è sempre economica, o pratica" e che l'ispettore può "effettuare osservazioni di prima mano sull'utilità o sull'efficacia delle politiche e procedure prescritte, e può portare all'attenzione della direzione generale quelle procedure e politiche che richiedono modifiche, spiegazioni ed interpretazioni" (42), non si può non pensare che una struttura come quella predisposta in ambito Difesa in funzione delle ispezioni amministrative, non possa tornare utile anche in un ruolo di maggiore respiro che completi in termini più penetranti la verifica gestionale della spesa con quella sul funzionamento dell'organismo.

NOTE AL CAPITOLO VIII

(1) D.P.R. 748/1972 - art. 12 - quinto comma. E' appena il caso di ricordare che i reati "per la cui punibilità non sia prescritta querela dell'offeso", sono quelli perseguibili d'ufficio.

(2) RAU - art. 532.

(3) E ciò, facendo leva principalmente su due considerazioni, una di ordine etico, l'altra di ordine giuridico. La prima: a nessuno è lecito tenere un comportamento passivo tale da creare i presupposti perché altri possano sentirsi *indotti in tentazione*. La seconda: tale comportamento rappresenta quasi una forma di abdicazione alle proprie competenze, ma non alle proprie responsabilità. Un esempio molto comune: la figura abbastanza frequente del gestore dello spaccio militare a *pieni poteri*. La commissione amministratrice deve sapere che l'incarico non è di quelli da prendere a cuor leggero. Altrettanto dicasi per altri tipi di commissioni (quelle inserite nelle gestioni dei combustibili e dei carburanti, nonché quelle preposte alla dichiarazione di fuori uso dei materiali, sono fra le più *delicate* in questo senso). L'ispettore, sensibile come è giusto che sia a tutti gli aspetti di carattere penale, deve anche richiamare l'attenzione sull'articolo 328 del codice penale che nella nuova versione introdotta dalla legge 26 aprile 1990, n. 86 - art. 16, al secondo comma persegue l'inerzia della pubblica amministrazione. In materia è rilevante anche quanto disposto dalla recente legge 7 agosto 1990, n. 241, pur nella considerazione che quest'ultima norma mira all'efficienza amministrativa, mentre quella penale è diretta a tutelare chi vanta un interesse nei confronti della pubblica amministrazione.

(4) Tale onere deve essere visto anche in funzione di garantire che, ai fini di un'eventuale inchiesta successiva, nessun elemento di prova possa in qualche modo inquinarsi o addirittura essere distrutto. Laddove l'ispettore reputi che determinati atti o registri o documenti contabili in genere possano essere manomessi durante o dopo l'ispezione, può ritenersi, può ordinare che vengano conservati in apposito contenitore sigillato, previa stesura di processo verbale. Se, invece, deve inviarli all'Autorità centrale essendo stati da questa richiesti (ma potrebbe farlo anche di propria iniziativa), è tenuto a rilasciare apposita ricevuta. Afferma, in proposito, ZACCARIA (L'ispezione ..., cit., p. 114): "In particolare se l'ispettore è un funzionario inquadrato nell'Amministrazione di cui fa parte il titolare dell'ufficio ispezionato, può, nel corso dell'ispezione interna, in virtù dei poteri gerarchici, prelevare il documento onde trasmetterlo all'Autorità che ha disposto l'ispezione e che è in posizione gerarchica suprematoria tale da poter pretendere la consegna e l'acquisizione

del documento stesso, per le ulteriori iniziative o determinazioni di sua competenza. In tal caso l'ispettore sarà obbligato a rilasciare attestazione scritta dell'avvenuto prelievo, attestazione che avrà valore di ricevuta".

(5) Valga per tutti l'esempio del "comando in missione" di cui alla nota (79) del precedente capitolo. Il 'foglio di viaggio' è il documento che dimostra la liquidazione delle competenze dovute in occasione di servizi effettuati fuori sede. In fase di controllo, ogni possibile irregolarità, comprese le eventuali correzioni del 'visto' attestante gli orari, è da considerare di natura amministrativa. Il riscontro con altri documenti probatori paritetici sul piano giuridico può introdurre l'ipotesi di responsabilità penale. Un possibile caso del genere può configurarsi allorché venga alla luce che in due distinti 'fogli di viaggio', riferiti alla medesima persona e già pagati, le rispettive dichiarazioni a firma dell'avente diritto attestano la presenza contemporanea dello stesso in luoghi diversi. In tale stato di cose, è da ritenere che una delle due sia mendace.

(6) In proposito, molto dipende dalla natura della gestione inquisita. In fattispecie molto simili la presenza dell'illecito penale dalla quasi certezza può sfumare in ipotesi di assoluta incertezza. Un esempio: il danaro che risulta mancante nelle casse del servizio amministrativo, dopo aver effettuato infruttuosamente i previsti riscontri contabili, può essere considerato sottratto a tutti gli effetti, mentre, se a mancare è il danaro utilizzato fin dall'inizio della gestione nella cassa dello spaccio militare quale 'capitale circolante', il fatto può essere ricondotto alle *perdite inventariali* che hanno tutt'altra natura. Palesi, invece, sono quei casi in cui il dolo emerge inequivocabilmente. Esempi presi dalla realtà: assegni fissi pagati a persone inesistenti, deposito prolungato in banca di esuberanti rimanenze di cassa con lucro personale dei relativi interessi, versamenti fittizi sul conto corrente postale, peculato d'uso mediante utilizzazione indebita di automezzo, accertata alterazione di documenti sfociante in ammanco di danaro o di materiali, aggi o premi di produzione non introitati nella cassa di una gestione fuori bilancio.

(7) Il fatto che l'ispettore sia tenuto ad operare ai sensi di quanto dispongono le norme penali, non comporta l'assunzione né della qualifica, né dei poteri di ufficiale di polizia giudiziaria. Pertanto, egli non ha il dovere di assumere le iniziative previste dal codice di procedura penale a beneficio dell'autorità giudiziaria.

(8) MUSONE, cit., p. 25. E ciò in quanto, tra l'altro, anche la tutela dell'onorabilità di chi opera in un mondo così intricato sia dal punto di vista normativo (in giurisprudenza un'ipotesi di errore scusabile è riferita proprio alle difficoltà di interpretazione - caso citato in nota 78 del secondo capitolo - che certe norme a volte manifestano) che da quello pratico-operativo, deve essere sempre tenuta presente. E' ancora di conforto l'intelligente visione dei

Maestri di un tempo. Sempre MUSONE, cit., p. 26, riconosce: "E' pur vero che nel processo penale si filtrano e si vagliano, con tutti gli accorgimenti istruttori, quei fatti che possano indurre l'ispettore a ravvisare nella rilevata atipicità amministrativa la trasgressione della legge penale; peraltro si consideri che un'accusa defettibile nella consistenza può concludersi col proscioglimento o con formula assolutoria non piena e che, perciò, nei confronti dell'inquisito viene a formarsi quell'alone di riserve che virtualmente, se non nella realtà, gli risulta di documento".

(9) Su tale eventualità si tenga anche conto di quanto considerato nello specifico passo del paragrafo 16. Circa la denuncia al procuratore generale della Corte dei Conti, invece, non può sfuggire lo spirito della norma che stabilisce tale adempimento quale diretto obbligo dell'ispettore. Oltre ad assicurare anche in questa circostanza il peculiare carattere dell'istituto, cioè l'immediatezza, può ritenersi che il legislatore si sia preoccupato anche di evitare che la denuncia stessa possa in qualche modo essere condizionata da apprezzamenti discrezionali dell'autorità che ha disposto l'ispezione. Prima dell'entrata in vigore del D.P.R. 748/1972 destava perplessità il fatto che tale onere fosse previsto in via diretta (D.P.R. 3/1957) solo per il funzionario ispettivo con qualifica di ispettore generale. Ovviamente, non ha rilevanza il riferimento del RAU alla vecchia e non alla nuova norma, avendo quest'ultima abrogato tacitamente quella precedente.

(10) Sotto l'aspetto squisitamente personale, l'intercambiabilità può anche essere motivata dal fatto che il decentramento consente di favorire gli ispettori di età meno *verde*, i quali, operando *in zona* sono sottoposti a minor disagio.

(11) Non deve sfuggire che l'ispettore decentrato ha l'opportunità, rispetto a quello centrale, di conoscere meglio l'ente da ispezionare, perché attraverso il contatto con i capisezione della Direzione può predisporre, sulla base degli indirizzi fornitigli dal direttore, un piano operativo che tenga conto anche di eventuali situazioni anomale (rendicontazioni in ritardo, pratiche in sofferenza, attivazioni particolari dei revisori, ecc.). In tal senso, quando necessario, egli può rendersi utile quale vera e propria *longa manus* degli organi direzionali di revisione, in linea con quanto previsto dall'art. 397 - secondo comma del RAU. L'ispettore gode, inoltre, della possibilità di avere a disposizione quel quadro della situazione gestionale di bilancio che può fornirgli in anticipo utili indicazioni orientative, con riferimento sia alla 'competenza' che alla 'cassa'.

(12) Tra l'altro, anche quel momento di valutazione e di giudizio sull'operato degli agenti che il RAU non ha recepito dall'abrogato Regolamento di amministrazione per l'Esercito (art. 951), nell'ispezione decentrata trova una sua precisa giustificazione considerato che il direttore di amministrazione, in

sede di 'note tecniche', non può non tener conto anche dell'esito dell'ispezione.

(13) Solo così può essere sfruttata in pieno tutta la potenzialità di organo direttivo che fa capo alla Direzione di Amministrazione nella sua qualità di anello intermedio della catena gerarchico-funzionale.

(14) RAU - art. 531 - secondo comma.

(15) Più in particolare, tutto è pacifico per le proposte, le quali attengono normalmente a problematiche aventi carattere generale. In merito alle osservazioni che, invece, possono anche essere limitate ad aspetti propri dell'ispezione, appare degna di attenzione l'ipotesi in cui il direttore non concordi su posizioni assunte dall'ispettore, stante anche per l'ispezione decentrata, naturalmente, l'autonomia funzionale di quest'ultimo. Non si può negare la delicatezza del rapporto che viene a crearsi in tal caso, ma nello stesso tempo si deve riconoscere l'opportunità che l'organo centrale possa disporre di tutti i possibili elementi di valutazione.

(16) Paragrafo 28.a.

(17) Tra i possibili correttivi, un primo atto concreto è rappresentato dall'affiancamento di chi è chiamato ad esercitare tale attività, ad un ispettore di lunga e provata pratica. Nell'opera di *travaso* che contraddistingue tale affiancamento è prioritaria proprio un'attenta sensibilizzazione in merito.

(18) L'onere di correggere i comportamenti differenziati che fa capo all'ispettore si inserisce con utilità tutta propria nella catena funzionale amministrativa. E la posizione dell'ispettore davanti ad interpretazioni *personalizzate* sì, ma non al punto tale da ritenersi illegittime, tenuto conto del quadro di incertezza che norme poco chiare o non sufficientemente esaurienti a volte presentano, merita un momento di considerazione. E' il caso delle normative *fresche* che, sul cammino del consolidamento, come è avvenuto per la disciplina del 'fuori bilancio', possono dare luogo ad interpretazioni *disinvolute*, mentre la fattispecie concreta appalesa connotati tali da suggerire, più ragionevolmente, la formulazione di un quesito all'autorità superiore. Prudenza esige che l'ispettore, più che muovere rilievi o disporre provvedimenti, segnali il fatto all'ufficio che ha ordinato l'ispezione per i dovuti interventi presso l'organo competente.

(19) E si consideri quale enorme massa di informazioni differenziate presenta lo sviluppo esponenziale del mondo amministrativo moderno.

(20) La trasparenza del sistema, d'altra parte, è assicurata dal fatto che i programmi sono sviluppati in modo completamente integrato, nel senso che il dato elementare viene inserito una sola volta e può essere utilizzato dai vari programmi senza alcun limite.

(21)E' appena il caso di ripetere (paragrafo 33) l'accento all'ausilio del *computer* anche in sede di stesura della relazione.

(22)Nel lungo termine, si tende addirittura all'obiettivo di una interattività globale che dovrebbe permettere l'utilizzo - ognuno al proprio livello - di tutte le informazioni di competenza presenti nel sistema. Resta comunque da dire che alla luce delle esperienze fin qui maturate e, almeno stante l'attuale situazione, il flusso cartaceo rappresenta al momento un *quid* insopprimibile dell'intera catena. Solo una futura completa interazione di tutti i sistemi pubblici e privati, tale da riprodurre l'architettura di un unico megasistema, potrebbe eliminare, come ridondante, la documentazione di supporto ora ritenuta indispensabile.

(23)Non è da trascurare il fatto che se gli ispettori continueranno ad avere alle spalle lunghi periodi trascorsi in incarichi di amministrazione attiva, la loro dimestichezza con lo strumento informatico non potrà essere messa in discussione.

(24)Particolare scalpore ha destato l'intromissione esterna addirittura nel sistema americano della NASA.

(25)Con l'informatica è nata un'altra branca di ispezioni, che riguarda la stessa informatica e che ha lo scopo, utilizzando una serie di criteri appositamente stabiliti, di tenere sotto controllo il cosiddetto *potere informatico*. Una delle più sentite preoccupazioni in questo settore è la sicurezza dei dati vitali, cioè la loro protezione da furti, manomissioni od accessi non autorizzati, vale a dire da quella che, con espressivo termine, viene chiamata *pirateria software*. Esistono già procedure intese ad individuare e neutralizzare la *manipolazione* informatica diretta a porre in essere illeciti penali. E le garanzie non tendono solo ad impedire l'errore umano, ma anche e soprattutto ogni possibile intervento *forzato*.

(26)Sempre più spesso si leggono diagnosi di questo tipo (TOSALLI ed altri, cit., p. 12 - 13): "Le carenze dello Stato, tirate le somme, ancora sono frutto di una cultura fondata sull'opportunismo dei singoli, che concepisce la gestione del sociale - cioè di tutto ciò che è vivere ed operare insieme in ordine al bene comune - attraverso la burocrazia il cui risultato ultimo dell'operare è ricercato nel mero espletamento della mansione, anziché nella concezione corretta del servizio che coinvolge responsabilmente la persona in vista di un vivere buono, che è il bene dell'uomo". E più oltre (pag. 232), a proposito delle non poche controculture che ostacolano la qualità del servizio, è detto, con specifico riferimento al pubblico comparto: "Nella cultura della pura erogazione, il servizio è vissuto dall'erogatore come 'obbligazione'. L'interesse per l'utente, il calore umano e la relazione interpersonale sono pressoché assenti. La motivazione dell'erogatore è rappresentata da una serie di norme (leggi, regolamenti, statuti, circolari) che lo 'obbligano' a prestare il

servizio secondo certe modalità, e talvolta, entro determinate scadenze, senza che egli abbia minimamente partecipato alla progettazione e stesura di dette norme, vissute generalmente con una sensazione di fastidiosa estraneità. Questa controcultura, purtroppo è abbastanza frequente nel settore pubblico (amministrazioni ed imprese) e generalmente enfatizza la procedurizzazione, l'iter burocratico e la deresponsabilizzazione a scapito della qualità del servizio".

(27) Detto anche operativo, nonché di efficienza o di risultato in senso più completo, pur riconoscendo a quest'ultima fattispecie il limite di non poter essere, per sua natura, concomitante all'azione. A proposito dei controlli di operatività, fin dal lontano 1958, il GIANNINI affermava: "Si tratta dei controlli comunemente detti ispettivi, nei quali un organo, avente potere di controllo, sottopone ad esame - ispezione - tutta l'azione di altro organo, o parte di essa circoscritta per il tempo o per il contenuto, al fine di acclarare se l'azione medesima è 'buona'. E' un controllo, in cui si applicano principalmente regole di scienza dell'amministrazione e di arte amministrativa, anche se non esulano da esso giudizi di legittimità e di opportunità in senso stretto, e pertanto esso mira a stabilire quella che, giusta la terminologia più recente, si chiama operatività o efficienza di un ufficio amministrativo. Particolari tratti di tale controllo sono quelli che riguardano la produttività dell'ufficio - e quindi il grado della sua laboriosità - e il costo dell'azione posta in essere - e quindi il grado della sua accuratezza o diligenza" (Enciclopedia del diritto, sub-voce "Attività amministrativa", cit., p. 989).

(28) L'efficienza in senso generale è da intendere quale risultato ottimale cui un'organizzazione perviene, con riferimento ai fini di istituto conseguiti nel rispetto della norma giuridica, mediante la migliore organizzazione del personale e dei mezzi strumentali a disposizione, attraverso il controllo del lavoro e delle spese sostenute per eseguirlo. L'efficienza, in pratica, va riconosciuta nel miglior *output* finale che soddisfi pienamente le esigenze dell'organizzazione. E questo è lo scopo peculiare della scienza dell'amministrazione, la quale, per quanto riguarda l'azienda-Stato, trova un ideale punto di partenza nel precetto costituzionale che vuole la pubblica amministrazione organizzata in modo da assicurarne il 'buon andamento' (articolo 97) e che trova, circa la sua vera dimensione concettuale in senso operativo, limpida chiarezza esplicativa nella relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione, la quale parla dello Stato anche come di "un buon amministratore secondo convenienza e giustizia". Ed è sintomatico il fatto che in Italia poggia su un canone giuridico, peraltro così autorevole, una scienza che detta regole non giuridiche, in quanto di natura essenzialmente organizzativa, cioè diretta ad individuare i presupposti strutturali e procedurali per un'azione efficiente. E se i canoni di efficienza propugnati nell'azienda tendono in generale a valutare gli apparati in funzione delle modifiche che si rendono necessarie per garantire la loro

costante capacità ad esaltare i fini prefissati, nell'amministrazione pubblica, considerata la loro qualità di parametri metagiuridici preventivamente stabiliti, non possono che riferirsi alla razionalizzazione dei servizi, alla semplificazione delle procedure, ma soprattutto all'approntamento di una disciplina che assicuri la speditezza dell'azione amministrativa in modo da farla risultare metodicamente snellita.

(29) L'aspetto tecnico si modula in ambito militare su una gamma di molteplici sfaccettature, le quali si raccolgono intorno alla bipartizione fra 'organismi ad attività finalistica' ed 'organismi ad attività strumentali'. I primi vivono per se stessi, direttamente preordinati come sono alla finalità della difesa, i secondi esistono ed operano a supporto dell'organizzazione. Pertanto, le ispezioni tecniche che ufficialmente si classificano in tecnico-militari e tecniche propriamente dette, possono assumere connotazioni tecnico-operative, tecnico-addestrative, tecnico-logistiche e tecnico-funzionali, a seconda che siano dirette ad accertare, rispettivamente:

- il livello di addestramento dei reparti attraverso le cosiddette 'prove valutative' effettuate sulla base di istruzioni raccolte in appositi manuali e la tutela del segreto militare mediante le 'ispezioni alla sicurezza' aventi per oggetto la custodia del carteggio classificato nelle 'aree riservate';

- l'attività propria degli istituti di istruzione;

- l'attuazione dei vari servizi logistici fra i quali, ovviamente, anche quello di amministrazione;

- il grado di efficienza degli enti produttori di beni ed erogatori di servizi (stabilimenti ed arsenali, laboratori ed officine di riparazione, distretti militari, centri amministrativi e simili).

Si comprende facilmente come la natura degli organismi esplicanti attività strumentali richieda che l'ispezione vada ben oltre gli aspetti procedurali delle attività poste in essere dall'ente per bastare a se stesso. Un paio di esempi che non consentono repliche, il primo riferito ad un organismo tecnico, il secondo ad uno amministrativo. I compiti istituzionali di un'Officina Riparazioni Esercito sono incentrati sull'attività di riparazione fino al terzo grado nell'ambito del servizio della motorizzazione. Può provvedere in proprio o mediante appalto a privati. E' fin troppo chiaro che il fattore efficienza deve essere ricercato nel rapporto tra la potenzialità della struttura agente in proprio ed il ricorso all'appalto, nel senso che un'eccessiva presenza di prestazioni da parte dei privati a fronte di una palese mancata utilizzazione della propria struttura, individua un intollerabile elemento di antieconomicità. Per un grosso centro amministrativo si può dire altrettanto. Il Centro Gestioni Speciali dell'Esercito si presta in modo particolare per il variegato assortimento dei suoi compiti istituzionali: l'amministrazione di tutto il personale in

servizio nell'area operativa centrale, sotto il duplice aspetto del trattamento economico e della matricola; i rapporti con i distaccamenti dipendenti dislocati su tutto il territorio nazionale; la pronunciata attività contrattuale; l'amministrazione degli ufficiali e sottufficiali dell'Esercito destinati all'estero, compresa la trattazione della documentazione personale e caratteristica; la gestione degli organismi previdenziali 'Cassa Ufficiali' e 'Fondo Previdenza Sottufficiali'. L'amministrazione dell'ente in sé è piccola cosa, mancando di tutte le strutture logistiche che caratterizzano una caserma, per cui il compito tradizionale dell'ispettore amministrativo si riduce, di fatto, al minimo. La tempestività dell'azione (attestata anche dall'inesistenza di lavoro arretrato), l'esercizio del controllo interno (esplicito all'insegna di procedure codificate in tal senso), l'efficacia del sostegno tecnico verso i distaccamenti (dimostrato, soprattutto, dalla *qualità* della funzione di revisione), il livello dell'assistenza informativa nei confronti dei propri amministrati, tutto questo, in un quadro di congrua dotazione di personale, forma oggetto dell'ispezione operativa. In entrambi i casi citati, dal punto di vista dell'ispettore amministrativo tutto può risultare ineccepibile; l'ispettore operativo, invece, può non dire altrettanto. Il primo *vede* l'organizzazione, l'utilizzazione del personale, gli strumenti di lavoro ed *accerta* l'osservanza delle norme giuridiche e di quelle interne; il secondo, *vede* l'osservanza delle norme giuridiche e di quelle interne ed *accerta* che l'organizzazione, l'utilizzazione del personale e gli strumenti di lavoro siano razionali, allargando la sua indagine ai costi amministrativi ed alle quantità di lavoro realizzato. Il primo mira all'efficienza formale e legale, il secondo all'efficienza produttiva. Sembra la storia di un'incongruenza difficile da capire o, più propriamente, di una discrasia paradossale; è, invece, il quadro concreto di un'innegabile realtà bifronte. La gestione di un ente, dunque, può presentarsi inappuntabile sotto l'aspetto legalitario e nello stesso tempo dare adito a pesanti riserve circa la sua conduzione tecnico-operativa ed anche economica. Raramente forma e sostanza si possono trovare attestate su sponde opposte, come in questo caso. Il discorso, trasferito agli stabilimenti ed agli arsenali, diventa ancora più evidente, assumendo proporzioni più vistose. Ed è questo il motivo per cui, accanto alle ispezioni amministrative e contabili, il ReSAM disciplina anche quelle tecniche. Nelle aziende private l'ispezione tecnica si è affermata di recente nel senso più completo, sotto la spinta delle esperienze prima giapponesi e poi statunitensi. Il semplice apporto iniziale di consulenza è sfociato nella 'certificazione dei sistemi-qualità' (da non confondere con la 'certificazione di bilancio' - vedasi nota 7 del sesto capitolo), la quale, già in atto da tempo nelle aziende produttrici di beni ed ora estesa anche a quelle erogatrici di servizi, garantisce appunto la qualità del servizio reso dall'azienda, con riferimento al complesso delle attività svolte. Per il concetto di qualità vedasi la successiva nota (40).

(30) In merito alle iniziative finora prese, è doveroso citare:

- il Rapporto trasmesso alle Camere dal Ministro per la funzione pubblica in data 16 novembre 1979 (cit.), il quale insiste sui controlli di tale tipo;

- il D.P.R. 20 giugno 1984, n. 536, che, all'articolo 13, riprendendo quanto dettato dalla precedente 'legge quadro sul pubblico impiego' del 29 marzo 1983, n. 93 - art. 27, circa le competenze del Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, recita: "cura il controllo sulla efficienza e la economicità della azione amministrativa anche mediante la valutazione della produttività e dei risultati conseguiti";

- il progetto F.E.P.A. (Funzionalità ed efficienza della pubblica amministrazione), predisposto nel 1985 e conclusosi con un apposito convegno (20-21 marzo 1990), il quale prevede, tra l'altro, controlli interni sul raggiungimento degli obiettivi prefissati, soprattutto in ordine all'"imputazione dei costi" (vedasi Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione 'Anno 1989', allegata alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1991 - Atti Parlamentari - X Legislatura - Camera dei Deputati - Doc. XIII, n. 4-quinquies).

Ma è altresì da riconoscere che la stessa legge 5 agosto 1978, n. 468 di riforma in materia di bilancio, ha introdotto nell'ordinamento una concezione più accentuatamente aziendalistica dello Stato, anche se fino ad oggi, purtroppo, senza che nel sistema amministrativo se ne siano avvertite le conseguenze. In particolare, l'ultimo comma dell'art. 22 fa esplicito riferimento a "controlli di carattere economico-finanziario".

(31) Ecco perché l'attuale ordinamento è antistorico. Stessi motivi, stesse cadenze, eppure la conduzione dei pubblici servizi è ancora abissalmente arretrata rispetto a quella privatistica.

(32) Ed anche verso la programmazione, pertanto, il controllo operativo reca un contributo non indifferente, aiutando ad aggiustare il tiro là dove è necessario e puntando più in generale sul 'meccanismo di retroazione' (*feedback*), cioè sull'effetto di ritorno del controllo, il quale "sempre più assume la funzione di strumento correttivo, migliorativo dell'andamento dell'azione e, pertanto, quale valutazione e rivalutazione ai fini della massimazione dei risultati, diviene momento di decisione del nuovo corso dell'azione" (SEPE-LEPORE, cit., pag. 47). Si tratta, in pratica, di sfruttare la peculiarità che hanno le visite *in loco* di poter verificare al meglio la congruità delle previsioni e delle assegnazioni rispetto alle reali esigenze. Quindi, gli effetti collegati accanto a quelli diretti attivano quel circuito di rialimentazione connaturato nel fatto amministrativo che l'eccessiva preoccupazione dell'efficienza legale ha portato a trascurare. E nel mondo militare è stato affermato che la programmazione finanziaria correlata alla spesa pubblica non deve essere considerata "un mero strumento", perché "una tale impostazione affievolisce in ambito statuale quelle altre formule di controllo vertenti sulla efficienza ed i risultati della spesa, formule che, al contrario, all'interno di strutture operative come

quelle militari, al di là di ogni altra arida metodologia di controllo, costituiscono la garanzia per il buon funzionamento della medesima struttura" (V. SCARPA, L'impiego operativo dei fondi, in *Informazioni della Difesa*, 3 - 4, 1985, p. 13).

(33) All'indomani della nota legge sulla dirigenza (D.P.R. 748/1972), la Presidenza del Consiglio dei Ministri scriveva a tutte le Amministrazioni dello Stato: "E' ovvio che il 'buon andamento', come necessario completamento della legittimità e della opportunità, non può ridursi al solo regolare funzionamento degli uffici, in quanto esso deve assicurare che l'azione raggiunga i risultati voluti dalle scelte politiche e legislative e che li raggiunga nel modo migliore. E' cioè chiara l'indispensabilità di assicurare, all'attività amministrativa, il requisito della efficienza" (Circ. n.104590-9207, cit.).

(34) Vedasi nota (7) del sesto capitolo.

(35) F. POMERANZ, A.J. CANCELLIERI, J.B. STEVENS, J.L. SAVAGE, *L'auditing nel settore pubblico*, Milano, Angeli, 1983, p. 29.

(36) Ibidem, p. 31 s. Ed il testo spiega: "Il primo livello determina se le operazioni finanziario-contabili sono condotte in modo appropriato, se i rendiconti finanziario-contabili di un ente sottoposto a revisione sono attendibili e se l'ente si è attenuto alle leggi ed alle norme in vigore. Il secondo livello determina se l'ente gestisce ed utilizza i suoi mezzi (personale, beni, spazio, ecc.) in maniera economica ed efficiente. Il terzo livello determina se sono stati conseguiti i risultati o benefici desiderati, se si raggiungono gli obiettivi stabiliti dagli organi legislativi o da altro ente che conferisce l'autorizzazione, e se l'ente ha considerato alternative che potrebbero produrre i risultati richiesti ad un minor costo". Tutto chiaro per il primo livello. Per il secondo, c'è da aggiungere che l'attenzione è particolarmente appuntata:

- sul personale con specifico riferimento alla sua motivazione (massimo grado di coinvolgimento, minima presenza di fattori deresponsabilizzanti), al giusto numero di addetti, all'equo carico nella distribuzione dei compiti, alla quantità ed alla qualità di lavoro prodotto da ogni unità, alle condizioni di lavoro con sguardo allargato ad ogni possibile implicazione, alla verifica che tutto il lavoro compiuto sia essenziale (pag. 170 s.). E così operando si punta decisamente alla centralità dell'uomo, con la riscoperta della sua originalità, della sua intelligenza, della sua creatività, della sua capacità di innovazione e di critica. Si punta, in pratica, alla massima valorizzazione del patrimonio di doti insito in ogni persona;

- sugli approvvigionamenti considerati dall'inizio alla fine del loro processo. Fase per fase (determinazione di quanto occorre e delle specifiche tecniche, formulazione di clausole contrattuali che integrino al meglio le caratteristiche delle stesse specifiche tecniche con la rigidità delle norme

giuridico-amministrative, autorizzazione all'acquisto, selezione del fornitore, consegna conforme all'ordine di acquisto, pagamento della fattura), ogni intervento è eseguito nel minimo dettaglio in ordine al rispetto delle norme vigenti, ma soprattutto all'economicità (pag. 200 s.).

E' il terzo livello, infine, a porre i problemi più ardui, perché comporta necessariamente l'adozione di *standards* (misuratori di efficienza) che non è sempre facile individuare in modo semplice ed univoco.

(37)Ibidem, p. 39.

(38)L'orientamento è emerso, in particolare, nell'incontro di studio promosso dalla Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza - Roma, 14 - 15 dicembre 1984. Relazioni e comunicazioni raccolte sotto il titolo di "Proposte per una nuova metodologia ispettiva: la verifica finalizzata", sono riportate dalla rivista Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici, Roma, n. 1, 1987.

(39) POMERANZ ed altri, cit., p. 122. E nel passo citato si legge, inoltre: "La revisione interna è una funzione di staff e di consulenza, non una funzione operativa (on-line). Pertanto, il revisore interno non deve avere autorità per effettuare cambiamenti nelle procedure ed operazioni dell'ente. Il suo compito è quello di analizzare, esaminare e valutare, in maniera indipendente ed obiettiva, le procedure e le attività esistenti, relazionare sulle condizioni riscontrate e, ogniqualevolta lo ritenga necessario, raccomandare modifiche o altri interventi affinché la direzione o i funzionari operativi li prendano in considerazione".

(40)Ibidem, p. 123. Su questa linea ha preso piede con sempre maggiore insistenza il discorso *qualità*. Non che prima il fattore qualità non fosse perseguito, ma ora si punta ad esso considerandolo obiettivo primario in assoluto. *Essere* e non *apparire*, ecco il nuovo imperativo. Qualità oggi significa realizzare il servizio al minor costo possibile, munito al massimo grado di tutti quegli attributi che l'utente apprezza e privo di tutti quei difetti che lo stesso utente non è disposto a tollerare. Da un'altra angolatura, per qualità di un prodotto o di un servizio si può intendere il grado di scostamento delle caratteristiche reali dalle caratteristiche ideali di conformità agli scopi ed ai bisogni degli utenti. Praticamente, il discorso sulla qualità si traduce in un fatto di coerenza fra il dichiarato e l'operato. In realtà, il passo avanti consiste in una più pagante (per l'utente) valorizzazione del rapporto *cost-benefit*. Costi e benefici sono intesi dall'azienda come relazione fra *input* ed *output* in termini di massima concretezza sostanziale, tenendo sempre presenti i bisogni reali da soddisfare visti essenzialmente dall'ottica di chi fruisce del servizio. La qualità diventa così un obiettivo strategico che rappresenta un'autentica sfida per tutti e ciò perché, dal vertice alla base, tutti sono chiamati a collaborare. Consapevolezza collettiva e sforzo combinato sono i presupposti senza i quali qualsiasi iniziati-

va in questa direzione è destinata a fallire. La materia è trattata con ampio respiro e con visione allargata anche alla pubblica amministrazione nel già citato libro di TOSALLI ed altri: *La qualità nel servizio*.

(41) L'ispezione amministrativa in ambito militare statunitense ha frequenza normalmente biennale ed è condotta da un *team* di specialisti presieduto da un capogruppo responsabile avente grado almeno pari a quello del comandante dell'ente ispezionato. Il merito si plasma con giusto equilibrio alla legittimità, in una gamma di interventi che, con accentuata visione logistico-amministrativa, riguardano soprattutto gli organici del personale e le dotazioni di materiale, gli approvvigionamenti ed i consumi in genere.

(42) Entrambe le citazioni: POMERANZ ed altri, cit., p. 123-124.

NOTE CONCLUSIVE

Nel non breve periodo di gestazione del presente lavoro, l'attività ispettiva in senso generale è stata sempre più spesso tirata in ballo, agli onori della cronaca in circostanze concrete, agli onori del dibattito politico in sede normativa.

Questa persistente attualità è sfociata nel decreto-legge 24 marzo 1989, n. 102, decaduto, più volte reiterato ed infine trasformato dal Governo in disegno di legge (Atto Camera - X Legislatura - n. 4464), il quale, malgrado fino ad oggi non sia diventato legge, rappresenta pur sempre un segnale che non dovrebbe cadere nel nulla. Il primo comma dell'articolo 3, infatti, recita: "Alle amministrazioni pubbliche spettano in via ordinaria la verifica della funzionalità, dell'efficienza e della produttività delle proprie strutture".

Ed anche quanto dettato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 che ha introdotto nuove norme in materia di procedimento amministrativo, non può restare senza una naturale proiezione nel campo del controllo amministrativo, considerato che all'articolo 1, comma 1, si legge: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti".

Tutto questo è chiaramente riferito al controllo operativo e di risultato, ma la stretta connessione che la funzionalità in generale ha con il fatto amministrativo (e nell'ultimo paragrafo ciò è stato ampiamente riconosciuto), induce a ritenere che l'ispezione di cui si è argomentato non può rimanere estranea ad un'iniziativa di questo tipo.

Vale la pena di riprendere una eloquente posizione dottrinale già citata in altra sede (paragrafo 29.a), la quale, individuato un "potere ispettivo", indica che quest'ultimo "si esercita 'in primis' sugli atti sotto il profilo della legittimità ed opportunità, ma

attraverso questi investe l'efficienza operativa dei vari settori, l'economicità ed il rendimento".

In ragione di quanto si è detto, è doveroso chiudere con una nota di ottimismo anche perché un certo spirito critico che può essere trapelato in qualche occasione, con intenti, onestamente, solo costruttivi, potrebbe aver ingenerato convincimenti di segno negativo, i quali, in realtà, non trovano alcun motivo che possa giustificarli.

Con le ripetute allusioni al passato, più che altro si è voluto riconoscere che i supposti *cedimenti* non hanno pregiudicato l'esistenza della funzione, anzi, in qualche modo l'hanno aiutata, attirando l'attenzione sulla necessità di un suo adeguamento ai tempi.

I richiami al mondo imprenditoriale privato, inoltre, non debbono apparire quale sfogo di sbrigliata fantasia, né hanno la presunzione della voce profetica, ma si appellano, con propositi più concreti e stimolanti, ad una realtà ineludibile che dalle parole dovrà, prima o poi, passare ai fatti.

Si è cercato di abbozzare possibili risposte alle problematiche evidenziate all'inizio (paragrafo 8) e di tratteggiare la figura dell'ispettore che meglio onora le istanze della funzione.

In che misura l'impegno iniziale sia stato mantenuto, cioè sia riuscito a dimostrare che, *nihil difficile volenti*, l'attività ispettiva può e deve recitare un ruolo di primaria importanza, è una considerazione lasciata al lettore.

Ad una certezza, però, sembra aver dato corpo: il quadro emerso indica a senso unico che il fine dell'ispezione amministrativa non può essere circoscritto al solo accertamento del rispetto astratto di regole giuridiche e non, ma è sempre collegato agli scopi dell'azione amministrativa ed esige pertanto un corpo di ispettori fortemente professionalizzato.

Ecco, un'attività ispettiva che dia la carica all'azione amministrativa e la sostenga nel suo non facile divenire: *quod est in votis!*

Non è questo un traguardo impossibile, tutt'altro.

E per il mondo militare, dove la funzione di controllo in ogni sua espressione è tenuta in gran conto, l'invito si connota di una valenza particolare. .

Sia consentito, infine, di ammettere che la sintesi di quanto precede sembra potersi cogliere prendendo a prestito una comune frase ad effetto: dell'ispezione amministrativa si può dire tutto ed il contrario di tutto. E ciò è da intendere nel senso che essa non tollera le vie di mezzo. O trova applicazione come la sua natura esige o non ha motivo di esistere.

L'affermazione sembra essere vera al punto tale da poter sostenere, con un pizzico di gusto provocatorio, che credere oggi nell'attività ispettiva è forse un atto di coraggio.

APPENDICE

FONTI GIURIDICHE

Regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263. - Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari.

CAPO V

ISPEZIONI E CONTROLLO

ART. 41

Il Ministero della guerra si accerta, mediante ispezioni ordinarie e straordinarie, della regolarità della gestione dei corpi, istituti e stabilimenti militari.

ART. 42

Le ispezioni amministrative ordinarie sono, in massima, fatte ai corpi e istituti dalle autorità immediatamente superiori.

Quelle alle direzioni di commissariato, agli ospedali militari ed agli stabilimenti rispettivamente dipendenti, nonché quelle alle direzioni d'artiglieria ed agli stabilimenti d'artiglieria ed automobilistici, alle unità di artiglieria, automobilistiche e di carri armati, limitatamente, per le unità, al servizio del materiale del gruppo C, sono fatte da ispettori amministrativi centrali o da funzionari civili del gruppo A del Ministero della guerra.

Tutte queste ispezioni devono essere eseguite almeno una volta per ogni esercizio finanziario, salvo per l'arma dei CC.RR. nella quale vanno eseguite almeno ogni due esercizi.

Le ispezioni straordinarie si eseguono ogni qualvolta il Ministero della guerra lo ritenga opportuno. I comandanti di corpo d'armata, i comandanti militari della Sicilia e della Sardegna e il co-

mandante generale dell'arma dei CC.RR. possono in casi speciali, per i quali occorre provvedere di urgenza, fare eseguire agli enti compresi nella propria circoscrizione ispezioni amministrative straordinarie dagli ispettori amministrativi territoriali o da ufficiali dipendenti.

Copia del rapporto di ciascuna ispezione amministrativa è trasmessa alla Corte dei conti.

D.P.R. 30 giugno 1972, n.748. - Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

ART.12

Attribuzioni particolari dei dirigenti con funzioni ispettive.

I dirigenti con funzioni ispettive provvedono, secondo le direttive del Ministro, o del competente direttore generale, alla vigilanza sugli uffici dell'Amministrazione, al fine di accertarne la regolarità amministrativa e contabile ed il corretto svolgimento dell'azione amministrativa; verificano la razionale organizzazione dei servizi, l'adeguata utilizzazione del personale e l'andamento generale dell'ufficio, tenendo anche conto delle segnalazioni e dei suggerimenti eventualmente formulati dai cittadini o dalle organizzazioni di categoria; svolgono opera di consulenza e orientamento nei confronti del personale degli uffici sottoposti a visita ispettiva al fine di conseguire un migliore coordinamento ed il perfezionamento dell'azione amministrativa; riferiscono sull'esito delle ispezioni o inchieste loro affidate all'organo dal quale dipendono ed eventualmente a quello che le ha disposte, segnalando tutte le irregolarità accertate e formulando proposte sui provvedimenti da adottare; in caso di urgenza adottano i provvedimenti necessari, consentiti dalla legge, per eliminare gli inconvenienti rilevati.

Comunicano all'ufficio organizzazione e metodo, e, ove occorra, alla direzione generale competente per materia, copia della relazione ispettiva, per la parte relativa alle disfunzioni dovute a

non razionale organizzazione dei servizi o a inadeguate procedure amministrative eventualmente riscontrate.

Riferiscono direttamente al capo del personale, per i provvedimenti di competenza, tutti i fatti che possono dar luogo a procedimento disciplinare.

Il disposto di cui all'art.20, comma secondo, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, si applica a tutti i dirigenti che svolgono funzioni ispettive.

I dirigenti con funzioni ispettive che nell'esercizio o a causa di tali loro funzioni accertano fatti che presentano caratteri di reato per la cui punibilità non sia prescritta querela dell'offeso, sono obbligati a farne rapporto direttamente alla competente autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 2 codice di procedura penale. Il rapporto stesso deve essere inviato per notizia all'organo dal quale gli ispettori dipendono ed a quello che eventualmente ha disposto l'ispezione o l'inchiesta.

Nel caso di ispezioni in cui siano accertati fatti che possano interessare altri Ministeri o dar luogo a responsabilità a carico di personale da questi dipendenti, la relazione ispettiva dev'essere comunicata anche al Ministro interessato.

Restano ferme le speciali disposizioni che concernono particolari controlli ispettivi da parte di organi dell'Amministrazione dello Stato nei confronti di enti e privati.

Gli ispettori sono solidalmente responsabili dei danni derivanti da eventuali irregolarità dagli stessi non rilevate in sede di ispezione, salvo che tali irregolarità non siano state commesse anteriormente a precedente visita ispettiva effettuata da altri funzionari. In questi casi la responsabilità si estende solo se gli ispettori abbiano ricevuto specifico incarico scritto di indagare anche sui fatti anteriori o abbiano omesso di informare gli organi competenti delle irregolarità delle quali siano venuti comunque a conoscenza.

D.P.R. 5 giugno 1976, n.1076 - Approvazione del regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'esercito, della marina e dell'aeronautica.

TITOLO XXI

SERVIZIO DELLE ISPEZIONI

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 524

Il Ministero della difesa esercita l'azione di controllo sulla gestione amministrativa e contabile del materiale e del contante, degli enti e dei distaccamenti, mediante ispezioni amministrative e contabili.

L'attività ispettiva è diretta e decentrata, ordinaria e straordinaria; è disciplinata dalle disposizioni contenute nel presente titolo e nelle apposite istruzioni emanate dal Ministero.

L'attività ispettiva decentrata è esercitata, nei limiti e con le modalità fissati dalle istruzioni di cui al precedente comma, dal comando generale dell'Arma dei carabinieri, dai comandi territoriali e dai comandi di grandi unità autonome.

Presso gli enti ed i distaccamenti deve essere eseguita almeno una ispezione ordinaria, diretta o decentrata, in ogni anno finanziario; presso gli enti ed i distaccamenti dell'Arma dei carabinieri l'ispezione va eseguita almeno ogni due anni.

Le ispezioni straordinarie, dirette o decentrate, sono effettuate ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità.

ART. 525

Le ispezioni possono anche essere limitate a particolari settori della gestione degli enti e dei distaccamenti; il controllo dei

rimanenti settori deve essere effettuato nei termini di cui all'articolo precedente.

ART. 526

Alle ispezioni devono assistere gli agenti responsabili della gestione.

E' comunque in facoltà dell'ispettore di richiedere, qualora ne ravvisi la necessità, l'intervento personale del comandante.

ART. 527

Presso gli enti ed i distaccamenti è tenuto il registro delle ispezioni, sul quale gli ispettori riassumono le loro osservazioni, i provvedimenti suggeriti e quelli eventualmente disposti ai sensi delle lettere a) e d) del successivo art. 529.

Prima di iniziare l'ispezione, l'ispettore deve prendere visione del suddetto registro e assicurarsi che si è tenuto conto delle osservazioni fatte e dei suggerimenti formulati in occasione di ispezioni precedenti.

CAPO II

ISPEZIONI AMMINISTRATIVE

ART. 528

Le ispezioni amministrative riguardano la gestione amministrativa degli enti e dei distaccamenti; hanno per oggetto l'accertamento della conformità dei relativi atti amministrativi alle disposizioni legislative e regolamentari e alle istruzioni ministeriali, nonché della convenienza e della economicità degli atti di gestione.

Nelle ispezioni amministrative l'ispettore effettua i seguenti controlli:

a) verifica di cassa.

Accerta, in presenza dei responsabili di cassa, la consistenza dei fondi e dei valori custoditi, nonché del saldo del conto corrente postale, apponendo nei relativi registri dichiarazione di eseguita verifica. Successivamente fa chiudere le scritture contabili e si accerta della concordanza delle somme e dei valori reperiti con le risultanze delle scritture contabili, ratificandole con la propria firma.

Quando l'ammontare dei fondi e dei valori non corrisponde alle rimanenze risultanti dai registri, scrive apposita annotazione sui registri stessi ed indica nella relazione le cause delle differenze riscontrate.

In caso di eccedenza di fondi, ne dispone la contabilizzazione in entrata sui registri contabili; qualora, invece, trattasi di deficienza, provvede ai sensi dell'art. 532;

b) verifica degli atti amministrativi e delle contabilità relative alla gestione del danaro.

Prende in esame i registri e i documenti contabili ed effettua verifiche totali o parziali intese ad accertare che le scritturazioni apposte nei registri corrispondano alle risultanze dei documenti contabili.

Deve portare il suo esame sulla formazione ed esecuzione dei contratti e sulla regolarità degli atti relativi alle provviste e alle vendite ad economia, accertando, in particolare, se le provviste siano giustificate, risultino convenienti per l'amministrazione e non siano stati superati i limiti delle assegnazioni stabilite per ciascun servizio;

c) accertamento dell'esattezza dei dati relativi alla forza.

Effettua controlli totali o parziali sui dati indicati nei prospetti della forza degli uomini e dei quadrupedi in raffronto con quelli risultanti dagli altri documenti amministrativi;

d) verifica degli atti amministrativi e delle contabilità relativi alla gestione dei materiali.

Prende in esame i conti patrimoniali e giudiziali con relativi atti, nonché le scritture contabili concernenti i materiali in distribuzione all'ente e ai distaccamenti e reparti amministrativamente dipendenti; controlla se siano state prese le necessarie cautele per la buona conservazione dei materiali, nonché la regolare tenuta degli inventari. Proceda a saltuarie ricognizioni dei materiali esistenti, accertandone e ratificandone con la firma la corrispondenza alle risultanze contabili; in caso di discordanza, iscrive apposita annotazione sui registri contabili e indica nella relazione le cause delle differenze riscontrate.

In caso di eccedenza di materiali, ne dispone l'assunzione in carico sui registri contabili; qualora, invece, trattisi di deficienze provvede ai sensi dell'art. 532.

Inoltre, l'ispettore effettua il controllo delle:

- 1) gestione dei materiali di consumo, sulla base dei documenti di carico e di scarico;
- 2) gestione dell'infermeria, limitatamente alla parte amministrativa e contabile;
- 3) gestioni accessorie.

In ogni caso l'ispettore accerta che la gestione amministrativa è condotta in conformità delle disposizioni e delle osservazioni degli organi di revisione e di controllo.

CAPO III

ISPEZIONI CONTABILI

ART. 530

Le ispezioni contabili hanno, di massima, per oggetto i seguenti controlli:

- a) accertamento della regolarità della tenuta dei registri e dei documenti contabili, nonché della regolarità e tempestività della resa dei conti;

- b) verifica della consistenza delle casse e dei materiali, limitatamente alla parte contabile, con le modalità di cui alle lettere a) e d) dell'art. 529;
- c) accertamento della regolarità delle anticipazioni.

CAPO IV

RELAZIONI SULLE ISPEZIONI

ART. 531

L'ispettore redige apposita relazione sull'ispezione compiuta e la invia, per i successivi adempimenti, all'autorità che ha disposto l'ispezione stessa.

Le relazioni sulle ispezioni decentrate, munite di eventuali osservazioni e proposte, sono inoltrate ai competenti organi ministeriali e degli stati maggiori dai comandi che hanno disposto le ispezioni.

Il Ministero, a norma dell'art. 42 del testo unico approvato con regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, trasmette alla Corte dei conti un esemplare della relazione di ciascuna ispezione con gli annessi documenti.

ART. 532

Quando nel corso dell'ispezione emergono fatti dannosi che comportano responsabilità amministrativo-contabile, l'ispettore, salvo alla osservanza del disposto dell'art. 20 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è tenuto a darne immediata comunicazione ai competenti organi dell'amministrazione centrale e degli Stati Maggiori, per gli eventuali adempimenti, ai sensi dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478, nonché, quando trattasi di ispezione decentrata, all'autorità che l'ha dispo-

sta; alla comunicazione deve allegare una circostanziata relazione sui fatti rilevati.

L'ispettore, anche nel caso in cui ritenga sia necessario acquisire ulteriori elementi per accertare la responsabilità degli agenti, riferisce immediatamente sui fatti dannosi ai competenti organi dell'amministrazione centrale e degli stati maggiori, per i provvedimenti di competenza, nonché, quando trattasi di ispezione decentrata, all'autorità cui l'ha disposta.

CAPO V

PERSONALE INCARICATO DELLE ISPEZIONI AMMINISTRATIVE E CONTABILI

ART. 533

Le ispezioni ordinarie sono effettuate da ufficiali o da impiegati civili designati dal Ministero ovvero dal comando generale dell'Arma dei carabinieri, dai comandi territoriali, dai comandi di grandi unità autonome, a seconda che trattisi di ispezioni ordinarie dirette o decentrate.

In particolare, le ispezioni ordinarie, amministrative e contabili, sono effettuate:

- 1) per l'Esercito, da ufficiali del servizio di amministrazione o da impiegati civili con qualifica non inferiore a direttore di sezione o direttore di ragioneria di seconda classe;
- 2) per la Marina, da ufficiali del corpo di commissariato militare marittimo o da impiegati civili con qualifica non inferiore a direttore di sezione o direttore di ragioneria di seconda classe;
- 3) per l'Aeronautica, da ufficiali del corpo di commissariato aeronautico per la gestione del contante e del materiale ordinario; da impiegati civili con qualifica non inferiore a direttore di sezione o direttore di ragioneria di seconda classe, per il materiale speciale aeronautico.

Le ispezioni amministrative e contabili straordinarie sono effettuate da ufficiali o da impiegati civili con qualifica non inferiore a direttore di sezione o direttore di ragioneria di seconda classe designati dal Ministro, ovvero dal comando generale dell'Arma dei carabinieri, dai comandi territoriali, dai comandi di grandi unità autonome, a seconda che trattisi di ispezioni straordinarie dirette o decentrate.

D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1077 - Approvazione del regolamento per gli stabilimenti e arsenali militari a carattere industriale.

TITOLO XII

ISPEZIONI TECNICHE, AMMINISTRATIVE E CONTABILI

CAPITOLO II

ISPEZIONI AMMINISTRATIVE E CONTABILI

ART. 158: Modalità di esecuzione (così come risulta modificato dal D.P.R. 23 gennaio 1986, n. 94).

Le ispezioni amministrative riguardano la gestione amministrativa dello stabilimento o arsenale ed hanno per oggetto l'accertamento della conformità dei relativi atti alle disposizioni legislative e regolamentari e alle istruzioni ministeriali vigenti in materia, nonché della convenienza e della economicità degli atti di gestione.

Le ispezioni contabili riguardano la gestione contabile del denaro e dei materiali dello stabilimento o arsenale ed hanno per

oggetto l'accertamento della regolarità della tenuta dei registri e dei documenti contabili nonché della regolarità e tempestività della resa dei conti, la verifica della consistenza delle casse e dei materiali, l'accertamento della regolarità delle anticipazioni e degli accreditamenti.

Le ispezioni, sia amministrative che contabili, sono disposte dall'ufficio centrale per le ispezioni amministrative del ministero ed eseguite con la periodicità e le modalità indicate nel Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

Copia del verbale di ispezione è trasmessa alla procura generale della Corte dei conti.

Decreto Ministeriale 21 maggio 1981 - Normativa per la gestione degli organismi sprovvisti di personalità giuridica che, nell'ambito dell'Amministrazione della Difesa, espletano attività di protezione sociale a favore degli appartenenti alle Forze Armate e dei loro familiari.

TITOLO IV

MODALITÀ PER L'ESPLETAMENTO DEI CONTROLLI ISPETTIVI E PER LA RESA DEL CONTO

ART. 27

La gestione amministrativa e contabile delle merci, dei materiali e del contante degli organismi di cui al precedente articolo 3 è soggetta, oltre alle ispezioni disposte dal Ministero del Tesoro, a quelle proprie del Ministero della Difesa, ordinarie e straordinarie, dirette e decentrate.

Alle ispezioni devono assistere i membri della commissione amministratrice ed il gestore, restando in facoltà dell'ispettore richiedere, qualora ne ravvisi la necessità, l'intervento personale del comandante.

Il controllo ispettivo si estende alla legittimità e regolarità contabile della gestione, alla sua proficuità e ad ogni altra valutazione di merito in rapporto alle finalità istituzionali dell'organismo.

L'ispettore, accertata preliminarmente la sussistenza dell'atto ordinativo di cui all'art. 4, verificherà altresì che la gestione sia condotta in conformità alle disposizioni ed alle osservazioni degli organi di revisione e controllo.

AUTORI ED ATTI CITATI

AA.VV., *Proposte per una nuova metodologia ispettiva: la verifica finalizzata* in Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici, Roma, 1987.

ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965.

AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, 1936.

ANDREOTTI, *Discorso al Consiglio Superiore della P.A.*, 1972.

Discorso al Consiglio Superiore della P.A., 1977.

BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962.

L'attività tecnica della Pubblica Amministrazione, Milano, 1967.

BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1987.

BENVENUTI, *Autotutela* in Enciclopedia del diritto, 1958.

Funzione amministrativa, procedimento, processo in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1952.

BOBBA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 1954.

BUSSI, *I principi di governo dello Stato di polizia* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1954.

CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960.

CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951.

CARULLO, *La prassi amministrativa*, Padova, 1979.

CASULLI, *Controllo* in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1958.

CATALDI, *Le legislazioni speciali*, Bologna, 1956.

CONTI, *Controlli interni nell'Amministrazione periferica del Tesoro*
in *Atti del I Convegno di studi sulle Direzioni Provinciali del Tesoro*, Roma, 1964.

CORTE DEI CONTI, *Sentenze varie* riportate in *Rivista della Corte dei Conti e Foro amministrativo*.

Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986.

Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1988.

CORTE DI CASSAZIONE, *Sentenze varie* riportate nelle riviste:
Giurisprudenza Cassazione Penale e Giustizia penale.

DEL BUE, *Elementi di tecnica ispettiva*, Roma, 1940.

DE STEFANO-GARRI-ROSSI BRIGANTE, *Rassegna di giurisprudenza in tema di responsabilità amministrativa e contabile*, Milano, 1976.

DE TARANTO, *La responsabilità amministrativa dell'impiegato e l'errore scusabile* in *La funzione amministrativa*, Sarzana, 1974.

FALZONE, *Il dovere di buona amministrazione*, Milano, 1953.

GALATERIA, *Teoria giuridica degli ordini amministrativi*, Milano, 1960.

GAMBA-VAGNONI, *Ordinamento del Ministero della Difesa e delle Forze Armate*, Latina, 1979.

GAROFALO, *La gestione dei materiali*, Roma, 1979.

GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1964.

GIANNINI, *Attività amministrativa* in *Enciclopedia del diritto*, 1958.

Diritto amministrativo, Milano, 1988.

Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'organizzazione in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954.

GRAZIOSI, *Intervento al Convegno nazionale: Il dirigente pubblico. Quale profilo?*, Roma, 1988.

GRECO, *Il rapporto di causalità nell'inadempimento contabile* in *Rivista della Corte dei Conti*, 1955.

GRONDONA, *Ispezioni amministrative-contabili ai Corpi dell'Esercito, ai Distretti ed ai Reparti in sede ed in Distaccamento*, Genova, 1954.

GUARINO, *Dizionario Amministrativo*, Milano, 1983.

HENKE, *Discorso inaugurale alla XXIV Sessione del Centro Studi Militari*, 1972.

IZZO, *Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, Napoli, 1986.

LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967.

MADDALENA, *Problemi irrisolti della giurisdizione amministrativo-contabile: la solidarietà in Foro amministrativo*, 1977.

MAYER-BELLINZONA-GALLIPPI-MEARINI-MENNA, *Sistema di programmazione generale finanziaria e ottimizzazione delle risorse in ambito Difesa*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 1990.

MINISTERO DELLA DIFESA - Gabinetto del Ministro, *Circolare n.01211 in data 24 luglio 1967*.

Ufficio del Segretario Generale e D.N.A., *Pubblicazione n.414/Coord. in data 26 ottobre 1987 - Compendio in materia di accertamento, alienazione e sgombero del materiale fuori uso*.

Ufficio Centrale per gli studi giuridici e la legislazione, *Nota illustrativa di accompagnamento all'emanando regolamento di amministrazione unificato*, 1969.

Ufficio Centrale per le ispezioni amministrative, *Circolare n.1177/UDC/B1/2 in data 22 gennaio 1986*.

Comando del Corpo di Commissariato dell'Esercito, *Pubblicazione n. 6401 - Istruzioni per il servizio vettovagliamento presso Enti, Distaccamenti e Reparti*, Edizione 1987.

Comando del Corpo di Commissariato dell'Esercito, *Pubblicazione n. 6406 - Istruzioni per la preparazione delle vivande presso Enti, Distaccamenti e Reparti*, Edizione 1989.

Comando del Corpo di Amministrazione dell'Esercito,
*Pubblicazione n. 6367 - Il Servizio di Amministrazione
nell'Esercito*, 1986.

Comando del Corpo di Amministrazione dell'Esercito.
Lineamenti amministrativi per il Comandante di Battaglia. 50 chiavi d'accesso, 1990.

MINISTERO DIFESA-ESERCITO - D.G.S.C.A., *Circolare n.1500
D.G. in data 1 luglio 1957.*

Circolare n.2110 D.G. in data 5 giugno 1963.

Ufficio del Capo del Servizio di Amministrazione, *Circolare n.01043 in data 21 luglio 1964.*

MINISTERO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, 1979.

MINISTERO PER LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Relazione della commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato*, Roma, 1963.

MONACO, *Il Regolamento di Amministrazione - cenni retrospettivi (1815-1926)* in Rivista 'Esercito e Nazione', Roma, 1928.

MUSONE, *Il controllo ispettivo nell'Amministrazione della Difesa*, Napoli, 1968.

POMERANZ-CANCELLIERI-STEVENSON-SAVAGE, *L'auditing nel settore pubblico*, Milano, 1983.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Circolare n.104590-9207 in data 30 novembre 1972.*

RESTA, *Equità e discrezionalità nella P.A.* in Studi in onore di G.M. Di Francesco, Milano, 1957.

ROCCO, *Discrezionalità e controlli* in Il Foro Italiano, 1954.

ROEHRSEN, *Intervento al Convegno sull'organizzazione burocratica nella P.A. e nelle aziende private*, Roma, 1969.

SALES, *L'Armata e le Riforme Albertine*, Roma, 1987.

SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Milano, 1957.

SANDULLI, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1982.

Il procedimento amministrativo, Milano, 1959.

SCARPA, *L'impiego operativo dei fondi* in Informazioni della Difesa, Roma, 1985.

SCIARRETTA, *L'Amministrazione della Difesa*, Modena, 1974.

SCIARRETTA-MAZZA, *L'amministrazione militare*, Modena, 1967.

SEPE-LEPORE, *Prospettive della scienza dell'amministrazione e rilevanza giuridica del principio di efficienza*, Milano, 1970.

SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, 1950.

SIMERAY, *La struttura dell'impresa*, Milano, Angeli, 1972.

- SIMON**, *Il comportamento amministrativo*, Bologna, 1958.
- TERRANOVA**, *Relazione conclusiva alla Tavola rotonda sul controllo ispettivo*, Bologna, 1965.
- TOCQUEVILLE**, *La democrazia in America*, Torino, 1973.
- TOSALLI-CONTI-A.PETTIGIANI-M.G.PETTIGIANI**, *La qualità nel servizio*, Roma, 1990.
- TREMELLONI**, *Riflessioni sull'Amministrazione della Difesa in L'amministrazione della Difesa*, Roma, 1968.
- VALENTINI**, *Le ispezioni amministrative*, Chieti, 1971.
- ZACCARIA F.**, *La spesa pubblica nella teoria giuridica ed economica*, Roma, 1972.
- ZACCARIA G.**, *Corso di contabilità di Stato e degli Enti pubblici*, Roma, 1974.
- L'ispezione amministrativo-contabile*, Roma, 1969.
- Prolusione alla Tavola rotonda sul controllo ispettivo*, Bologna, 1965.
- ZANOBINI**, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958.

Colonnello del Corpo di Amministrazione dell'Esercito, proviene dai corsi dell'Accademia Militare di Modena.

Laureato in Scienze Politiche ad indirizzo politico-amministrativo presso l'Università di Roma, ha frequentato corsi di perfezionamento in materie di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.

Nei gradi di Ufficiale Superiore ha retto gli incarichi di Capo Servizio Amministrativo presso la Scuola del Genio, di Capo Sezione Giuridico-Amministrativa, Capo Sezione Programmazione e Bilancio, nonché Vice Direttore della Direzione di Amministrazione del Comando Regione Militare Centrale, di Direttore del Centro Gestioni Speciali dell'Esercito. Negli ultimi due incarichi ha svolto periodicamente attività ispettiva decentrata.

Docente, dal 1986, di Amministrazione Militare al Corso di aggiornamento professionale per i Capitani del Corpo di Amministrazione, è attualmente Capo Ufficio del Direttore Centrale del Bilancio e degli Affari Finanziari della Difesa.